



Mission d'observation électorale
de l'Union européenne

TUNISIE 2019

Rapport final



Élection présidentielle

15 septembre 2019

13 octobre 2019

Élections législatives

6 octobre 2019

TUNISIE

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 15 SEPTEMBRE ET 13 OCTOBRE 2019

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 6 OCTOBRE 2019

RAPPORT FINAL

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les missions d'observation électorale de l'Union européenne sont indépendantes des institutions de l'Union. Les informations et opinions présentées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de l'Union européenne. Ni les institutions et organes de l'Union européenne, ni aucune personne agissant en leur nom ne peuvent être tenus responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Ce rapport est disponible en français et en arabe. Seule la version française est officielle.

Table des matières

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION	9
II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	9
III. CONTEXTE POLITIQUE	12
IV. SYSTÈMES ÉLECTORAUX	14
V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE	15
VI. LISTES ÉLECTORALES	22
VII. PARTIS POLITIQUES ET FINANCEMENT	24
VIII. CANDIDATURES	25
IX. CAMPAGNE ÉLECTORALE	30
X. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE	34
XI. MÉDIAS	37
XII. RÉSEAUX SOCIAUX ET INTERNET	42
XIII. PARTICIPATION DES FEMMES	46
XIV. PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	48
XV. JOURNÉES ÉLECTORALES	49
XVI. ANNONCE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS	52
XVII. OBSERVATION CITOYENNE ET INTERNATIONALE	54
XVIII. ANALYSE DES RÉSULTATS	55
XIX. CONTENTIEUX DES RÉSULTATS	58
XX. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES	63
XXI. RECOMMANDATIONS	65
ANNEXES	89
Annexe 1 : Résultats du monitoring des médias : premier tour de l'élection présidentielle	
Annexe 2 : Résultats du monitoring des médias : élections législatives et second tour de l'élection présidentielle	
Annexe 3 : Cartographie et tableaux des résultats	

RÉSUMÉ

Contexte politique

- Les élections législatives du 6 octobre 2019 en Tunisie qui ont mené au renouvellement des membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) et l'élection du nouveau Président de la République Kaïs Saïed au terme des deux tours de l'élection présidentielle les 15 septembre et 13 octobre, ont constitué le deuxième cycle électoral démocratique depuis l'adoption en 2014 de la Constitution tunisienne. L'élection présidentielle a été anticipée de deux mois suite au décès le 25 juillet du Président de la République Béji Caïd Essebsi. Le processus électoral s'est donc accéléré pour rencontrer les impératifs constitutionnels liés à l'élection d'un nouveau Président de la République dans un délai maximum de 90 jours.
- La mise en détention préventive du candidat à l'élection présidentielle Nabil Karoui le 23 août, à dix jours du début de la campagne électorale du premier tour dans le cadre de l'instruction d'une affaire de blanchiment d'argent et de fraude fiscale, a mis en exergue la question de l'égalité des chances entre candidats. De plus, cette question a souligné la difficulté de concilier les impératifs liés aux droits politiques du candidat, y compris son droit de faire campagne, avec l'instruction d'un dossier pénal qui peut nécessiter des mesures préventives tels que la privation de liberté. Cette situation particulière d'un candidat finalement qualifié pour le second tour et libéré à deux jours de la fin de la campagne, et de son parti qui a réalisé des scores importants aux élections législatives, a généré des incertitudes sur l'intégrité du processus électoral qui ont finalement été levées par la décision de Nabil Karoui de ne pas contester les résultats des scrutins législatif et présidentiel.

Cadre juridique et institutionnel

- La mise en œuvre de la Constitution de 2014 connaît un retard préoccupant à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne l'installation de la Cour constitutionnelle (CC). L'harmonisation de tout l'arsenal juridique tunisien avec la Constitution de 2014 ainsi que l'adoption de lois adaptées aux nouvelles demandes juridiques demeurent des enjeux majeurs pour la primauté du droit. Des cinq instances indépendantes prévues par la Constitution, seule l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a vu le jour. Les lois organiques des autres instances indépendantes ont été adoptées, à l'exception de celle de l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA), mais leurs membres n'ont toujours pas été élus.
- Le cadre juridique électoral applicable aux élections législatives et présidentielle offre une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques, généralement conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales. Des faiblesses, déjà évoquées dans les rapports des missions d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) en Tunisie en 2014 et 2018, demeurent : entre autres aspects, le manque de précision de certaines notions, telle que celle de « propagande électorale » ; le manque d'encadrement juridique des sondages d'opinion; l'encadrement insuffisant de l'application du pouvoir d'annulation des résultats par l'ISIE (article 143 de la Loi électorale) notamment lors de l'élection présidentielle; l'absence d'un contentieux spécifique à la campagne électorale, avec des délais et procédures adaptés; ou encore, la rigueur de formalités lourdes dans des délais contraignants lors du contentieux électoral.

Administration électorale

- Instaurée dès le début de la transition démocratique, l'ISIE est l'une des cinq instances constitutionnelles indépendantes, essentielle au fonctionnement de la démocratie tunisienne. L'ISIE a fait preuve d'indépendance et d'impartialité, et a œuvré, dans le cadre de son mandat, en faveur de l'égalité des chances entre les candidats. Grâce à une direction opérationnelle efficace, ainsi qu'à l'expérience et à l'engagement des Instances régionales électorales (IRE), l'ISIE a relevé le défi d'organiser les trois scrutins des élections législatives et présidentielle, malgré le calendrier très resserré de l'élection présidentielle anticipée.

Listes électorales

- Le registre électoral est généralement considéré comme fiable, et de plus en plus complet. Créé en 2011, il est ouvert en permanence depuis 2017, mais les inscriptions s'effectuent en pratique pendant les campagnes d'inscription avant chaque élection. En 2019, plus de 1,455 millions de nouvelles inscriptions ont été enregistrées, pour atteindre un total de 7.081.307 électeurs, dont 51,1 % d'hommes et 48,9 % de femmes. Le taux d'inscription global a donc nettement augmenté depuis les dernières élections, et en particulier celui des jeunes. En 2019, 80 % de la population éligible est inscrite.

Candidatures

- Il n'existe pas de restrictions déraisonnables au droit de se porter candidat à la Présidence de la République, à l'exception de la condition religieuse. Le parrainage et la caution sont deux conditions conformes aux procédures les plus utilisées dans d'autres processus électoraux. L'ISIE a enregistré 97 dossiers de candidatures du 2 au 9 août. Les moyens limités et les délais très courts pour la vérification d'un nombre très important de parrainages de citoyens suscitent des interrogations quant à sa fiabilité. 26 candidats, dont deux femmes, ont été retenus de façon provisoire. À la fin du traitement du contentieux, aucune modification n'a été apportée à la liste provisoire.
- Les limitations au droit de se porter candidat à l'ARP liées à la non-éligibilité et à l'incompatibilité ne sont pas disproportionnées. Les nombreuses procédures d'enregistrement demandent une préparation minutieuse. Toutefois, 1.581 demandes de candidatures ont été enregistrées auprès des IRE, desquelles 1.503 ont été acceptées provisoirement. A l'issue du contentieux et de la réintégration de trois listes par le Tribunal administratif, 1.506 listes ont été admises à participer aux élections législatives.

Campagnes électorales

Election présidentielle

- Au premier tour de l'élection présidentielle, l'électorat tunisien a bénéficié d'une pluralité de candidats, ce qui atteste à la fois du dynamisme de la démocratie tunisienne mais également d'un certain morcèlement du paysage politique. La campagne électorale a été généralement pluraliste et les libertés fondamentales ont été respectées malgré les restrictions imposées par l'état d'urgence en vigueur. Les trois débats télévisés, où la plupart des candidats ont pu

présenter en direct leurs programmes, ont constitué des temps forts de la campagne qui ont chacun attiré une audience de près de trois millions de téléspectateurs.

- Au second tour, la campagne a officiellement commencé trois jours avant le scrutin législatif du 6 octobre, ce qui a réduit *de facto* la campagne pour le scrutin présidentiel du 13 octobre à seulement quelques jours. En contraste avec le premier tour de l'élection présidentielle, la campagne menée par les partisans de Kaïs Saïed et de Nabil Karoui sur le terrain a été peu visible tout en restant très active sur les réseaux sociaux. Cette campagne s'est accélérée durant les deux derniers jours suite à la libération de Nabil Karoui le 9 octobre.

Elections législatives

- La campagne pour les élections législatives a été d'ampleur limitée. Elle n'a effectivement commencé à être visible dans l'espace public que durant la deuxième semaine pour s'accélérer réellement durant les derniers jours avant le scrutin. 1.506 listes émanant de partis, de coalitions ou de listes indépendantes ont mené campagne dans les 33 circonscriptions. Les résultats du premier tour de l'élection présidentielle ont été très présents dans le débat public au détriment des enjeux des élections législatives. Le taux de participation de 41,69 % démontre moins d'enthousiasme que pour l'élection présidentielle (48,98 % de participation lors du premier tour et 55,01 % lors du second tour). Kaïs Saïed, qui ne disposait pas d'un parti, n'a pas présenté de listes candidates aux élections législatives. Du fait de sa détention préventive, Nabil Karoui, dont le parti a présenté des listes dans les 33 circonscriptions électorales, n'a pas pu faire campagne en personne pour ce scrutin.

Financement de la campagne électorale

- Bien que le cadre juridique régissant le financement de campagne soit relativement complet, son application souffre d'un contrôle public déficient. Les délais d'examen prévus à cet effet sont longs et inadaptés au calendrier électoral et la vérification des comptes est confiée à des institutions qui ne disposent pas de ressources suffisantes ou de structures appropriées. Le contrôle des comptes annuels des partis politiques est également dysfonctionnel, contribuant à l'opacité du financement politique. Cette situation, où les acteurs politiques ne respectent pas les règles du jeu, n'a pas permis de garantir la transparence du financement ni l'égalité entre les candidats.

Médias

- Pendant les campagnes législatives et présidentielle, la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA), instance provisoire de régulation des médias audiovisuels, a publié trois rapports de monitoring et a infligé au total 45 amendes à plusieurs médias pour violation des règles de campagne. L'unité de monitoring de la MOE a constaté plusieurs de ces violations durant la plage horaire analysée. La MOE constate également les efforts déployés par cette autorité qui de plus a rempli son rôle au-delà de l'expiration de son mandat en mai 2019, en l'attente de la future instance chargée de lui succéder.
- Les résultats du monitoring de la MOE montrent les efforts des médias publics et de la radio privée Mosaïque FM pour assurer une couverture pluraliste et équilibrée pendant toute la période d'observation. En revanche, les chaînes de télévision privée à forte audience El Hiwar

Ettounsi et Nessma TV ont souvent montré une approche partisane, bénéficiant surtout au candidat Nabil Karoui et à son parti. Le monitoring de la HAICA a de plus souligné le caractère partisan d'autres médias, notamment de la chaîne de télévision Zitouna TV en faveur des candidats d'Ennahdha.

Réseaux sociaux et internet

- La campagne en ligne pour les trois scrutins s'est déroulée principalement sur Facebook, de loin le réseau social le plus populaire en Tunisie avec plus de 7,4 millions d'utilisateurs. Tout au long de la période électorale, les candidats ont été plus visibles en ligne que leurs projets politiques. Le déficit de transparence de Facebook a limité la capacité de l'ISIE de vérifier les sources et le coût du financement de la campagne en ligne. Pendant toute la période électorale, la MOE a relevé une grande impunité face aux violations des réglementations concernant les publicités payantes en ligne, à l'exception de l'annulation par l'ISIE d'un siège de député pour publicité électorale sur les réseaux sociaux. Parmi les 1.431 différentes publicités électorales payantes qui ont pu être observées en ligne par la mission, 560 ont été diffusées pendant les silences de campagne. Des désinformations en ligne, telles que des images truquées ou l'utilisation de faux sondages, ont été observées par la MOE. La loi ne protège pas les données personnelles en ligne et n'encadre pas leur utilisation, facilitant la pratique observée de publicités politiques payantes ciblées sur des internautes.

Participation des femmes

- La Constitution prévoit que l'Etat doit œuvrer à la réalisation de la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues. Cependant, le décret-loi de 2011 portant organisation des partis politiques ne fait aucune référence à la promotion des femmes et le nouveau projet de loi appelle à respecter la parité entre les femmes et les hommes, bien qu'aucune mesure de résultats n'ait été prévue. La participation des femmes en politique demeure faible. Pour les candidatures présidentielles, seules deux des 26 candidats étaient des femmes. Parmi les 1.506 listes aux élections législatives, seules 14,5 % des têtes de listes étaient des femmes, la plupart provenant de listes de partis politiques. Le nombre de femmes élues dans la nouvelle ARP s'élève à 53, soit 24,42 % des 217 députés.

Participation des personnes en situation de handicap

- La Loi électorale prévoit que les bureaux de vote soient aménagés de manière à permettre aux électeurs en situation de handicap d'exercer leur droit de vote. La MOE a constaté que 80 % des bureaux de vote observés sont accessibles aux électeurs à mobilité réduite. La Loi électorale prévoit également l'option d'une assistance aux électeurs non-voyants ou porteurs d'un handicap moteur. Selon l'Organisation tunisienne de défense des droits des personnes handicapées (OTDDPH), 23 personnes portant handicap se sont présentées comme candidates aux élections législatives.

Observation citoyenne et internationale

- Depuis l'élection de l'Assemblée nationale constituante en 2011, de nombreux groupes de la société civile se sont engagés à maintenir une vigilance sur les processus électoraux. Toutefois, l'ISIE a accrédité près de 17.500 observateurs citoyens contre près de 30.000 en 2014. Le cadre juridique et réglementaire pour l'observation électorale est conforme aux

normes internationales en la matière. Près de 700 observateurs internationaux ont été accrédités.

Journées électorales

- Les trois journées électorales qui ont eu lieu en l'espace d'un mois ont été bien organisées et se sont déroulées dans une ambiance calme et ordonnée. L'élargissement du corps électoral n'a néanmoins pas été suivi par une hausse des taux de participation, qui se sont avérés moins importants qu'en 2014. Le taux de participation a atteint 41,69 % pour les élections législatives, et respectivement 48,98 % et 55,01 % pour le premier et le second tour de l'élection présidentielle. L'ISIE, les IRE, les coordinateurs régionaux et le personnel des bureaux de vote ont confirmé leur capacité technique. Dans la vaste majorité des bureaux de vote où s'est rendue la MOE (99,5 %), la conduite du vote a été évaluée positivement, tout comme la transparence et la maîtrise des procédures. La transparence a été renforcée par la présence des représentants de listes et des observateurs qui ont pu observer sans difficulté ou obstacle dans la quasi-totalité (99 %) des bureaux observés. La MOE a également évalué positivement la conduite du dépouillement des votes des trois scrutins dans tous les bureaux observés.

Annonce et publication des résultats

- L'ISIE a publié des résultats partiels au fur et à mesure de la compilation, et a annoncé les résultats provisoires et définitifs de chacun des scrutins dans les délais prévus par la Loi. Les résultats détaillés par bureau de vote ont été publiés après chaque scrutin, mais cette publication est intervenue après expiration du délai pour interposer un recours contre les résultats.

Résultats

- La nouvelle ARP, dont les 217 élus ont pris leurs fonctions le 13 novembre 2019, comporte 31 forces politiques incluant partis, coalitions et indépendants, au lieu de 18 lors de la précédente législature. Ce morcèlement pose de nouveaux défis pour le fonctionnement de l'ARP et la stabilité d'une coalition gouvernementale.
- La qualification de Kaïs Saïed (18,40 %) et de Nabil Karoui (15,58 %) lors du premier tour de l'élection présidentielle du 15 septembre suivie de la victoire de Kaïs Saïed au second tour avec un score de 72,71 % des votes traduisent un vote sanction contre la classe politique tunisienne associée à l'exercice du pouvoir.

Contentieux des résultats

- Pour l'élection présidentielle, le contentieux du premier tour a été réduit et sans impact sur les résultats provisoires. Six recours ont été introduits en première instance et cinq en deuxième, tous rejetés. Aucun recours n'a été enregistré contre les résultats du second tour.
- Lors des élections législatives, 102 recours ont été introduits en première instance. Les partis Ennahdha et Qalb Tounes ont contesté les résultats dans chacune des 33 circonscriptions. Le Tribunal administratif (TA) a rejeté tous les recours quant à la forme ou au fond, à l'exception de trois recours portant sur : 1) l'annulation des résultats de la circonscription d'Allemagne ; 2) la réattribution du siège de Nidaa Tounes en faveur du parti Echaab dans la circonscription de Kasserine ; 3) la réattribution d'un siège de la liste du parti Errahma dans la circonscription

de Ben Arous. Lors des appels, ces annulations en première instance dans la circonscription d'Allemagne et de Kasserine ont été *in fine* invalidées par l'assemblée plénière du TA. Le seul changement par rapport aux résultats provisoires proclamés par l'ISIE a été la réaffectation du siège dans la circonscription de Ben Arous.

- Après une analyse de la jurisprudence disponible du TA relative au contentieux des résultats, une réflexion approfondie sur le rôle et les modalités du contentieux électoral afin de garantir pleinement le droit à un recours efficace pour le requérant ainsi qu'un procès équitable serait pertinente. Parmi les faiblesses, on notera les lourdes formalités pour introduire un recours, le calcul restrictif des délais déjà restreints et la difficulté de présenter des moyens de preuve concluants.

Recommandations en vue des prochaines élections

En vue de l'amélioration des prochaines élections, la MOE soumet à l'appréciation des autorités et acteurs du processus électoral en Tunisie une série de recommandations dont la liste complète se trouve à la fin de ce rapport¹. Parmi les recommandations liées à l'observation des élections législatives et présidentielle de 2019, la MOE considère qu'il est particulièrement important de :

- Mettre en place la Cour constitutionnelle dans les meilleurs délais, ainsi que les quatre instances indépendantes constitutionnelles en attente, notamment l'ICA ;
- Renforcer l'ISIE en adoptant un organigramme et en révisant le règlement intérieur pour renforcer la séparation des responsabilités du Conseil et de l'organe exécutif ;
- Evaluer la faisabilité de l'article 143 de la Loi électorale - qui prévoit que l'ISIE annule totalement ou partiellement des résultats - en tenant compte des principes suivants : objectivité et transparence des preuves ainsi que respect de la volonté de l'électeur ;
- Clarifier les notions de « publicité politique » en grande partie interdite, et de « propagande électorale » autorisée, en engageant une réflexion de fond sur le type de campagnes électorales voulues ;
- Simplifier la réglementation concernant l'accès des listes candidates aux médias audiovisuels pendant la campagne législative, en renforçant le principe d'équité ;
- Adopter des délais de traitement du contrôle du financement des dépenses de campagne précis et adaptés au calendrier électoral et renforcer la Cour des comptes qui en est chargée ;
- Réviser les procédures du contentieux électoral afin de les dénuer de formalités excessives tout en clarifiant le calcul des délais ;
- Introduire dans la Loi électorale, pour la promotion des femmes, la parité horizontale au niveau des têtes de liste des partis et des coalitions politiques pour les élections législatives ;
- Renforcer sur les réseaux sociaux la transparence des coûts et des sources de financement de la publicité politique payante ainsi que de la localisation des administrateurs de comptes, et garantir les obligations de protection des données personnelles en ligne des utilisateurs.

¹ La majeure partie de ces recommandations ont déjà été développées, sous une approche et une formulation éventuellement différente selon les scrutins, par les deux MOE UE précédentes de 2014 et 2018.

I. INTRODUCTION

A l'invitation de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) et du Gouvernement tunisien, l'Union européenne a déployé une mission d'observation électorale (MOE) en Tunisie afin d'observer l'élection présidentielle des 15 septembre et 13 octobre ainsi que les élections législatives du 6 octobre 2019. La mission, dirigée par le Chef observateur Fabio Massimo Castaldo, vice-président du Parlement européen (Italie), a été présente en Tunisie du 23 août au 17 novembre 2019. La MOE a déployé à travers le pays et selon les scrutins de 75 à 100 observateurs de 28 États membres de l'UE, ainsi que du Canada, de la Norvège et de la Suisse, pour évaluer l'ensemble du processus électoral au regard de la législation tunisienne, des engagements internationaux de la Tunisie et des obligations internationales en matière d'élections démocratiques. Une délégation de quatre membres du Parlement européen, dirigée par Emmanuel Maurel (France), était présente pour le scrutin législatif. Lors de chacune des trois journées électorales, les observateurs ont visité de 401 à 510 bureaux de vote dans les 24 gouvernorats (la MOE n'observant pas le vote des Tunisiens à l'étranger) pour observer le vote, le dépouillement et la compilation des résultats. La MOE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration des principes pour l'observation internationale des élections signée aux Nations Unies en octobre 2005. La MOE exprime sa reconnaissance à la Délégation de l'UE en Tunisie pour son soutien tout au long de la mission, ainsi qu'aux institutions tunisiennes, organisations de la société civile, et autres interlocuteurs impliqués dans le processus électoral.

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le retard accusé dans la mise en place de la Cour constitutionnelle ainsi que des instances indépendantes entrave la mise en œuvre de la Constitution de 2014

La mise en œuvre de la Constitution connaît un retard préoccupant à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne l'installation de la Cour constitutionnelle (CC). L'article 148, alinéa 5 de la Constitution, prévoyait sa mise en place dans un délai maximum d'un an à compter de la date des élections législatives d'octobre 2014. La Loi organique de la Cour a été adoptée fin 2015². Quatre ans après, l'Assemblée des représentants du peuple (ARP), première institution à devoir nommer son quota de quatre membres, n'est parvenue à nommer qu'un seul membre³.

L'harmonisation de tout l'arsenal juridique tunisien avec la Constitution de 2014, ainsi que l'adoption de lois adaptées aux nouvelles demandes juridiques, demeurent un enjeu majeur pour la primauté du droit. Le rôle restreint de l'instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets des lois ne peut pas combler ce vide de façon indéfinie⁴. Des nombreux décrets-lois datant de 2011, adoptés par la Haute instance pour la réalisation des

² La loi organique n° 2015-50 du 3 décembre 2015.

³ Les 12 membres de la Cour constitutionnelle sont désignés respectivement par l'ARP (4), le Conseil supérieur de la magistrature (4) et le Président de la République (4). Seule une magistrate a réussi à être nommée lors de la deuxième séance de votation des membres.

⁴ Disposition transitoire de la Constitution, art.148 : Création d'une instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets des lois. Aucun tribunal n'est habilité à contrôler la constitutionnalité des lois.

objectifs de la révolution à l'époque⁵, attendent toujours leur remplacement par des lois organiques conformes à la Constitution⁶.

Par ailleurs, seule l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) en tant qu'instance indépendante constitutionnelle a vu le jour parmi les cinq prévues par la Constitution. Quelques avancées sont à souligner, telles que l'adoption de la loi de l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (loi de juillet 2017), de la loi portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes (août 2018), de la loi portant création de l'Instance des droits de l'homme (octobre 2018) et de l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (juin 2019). Les membres de ces trois instances n'ont pas été élus. Une loi pour la création de l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA) n'a pas encore été adoptée. La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) est toujours en fonction tout en disposant d'un pouvoir de sanction très limité au vu de ses prérogatives d'organe de régulation.

Recommandation n° 1 :

Mettre en place la Cour constitutionnelle dans les meilleurs délais, ainsi que les quatre instances indépendantes constitutionnelles qui n'ont pas encore vu le jour, notamment l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA), en vue des prochaines échéances électorales.

Un cadre juridique électoral adéquat, nécessitant toutefois d'être amélioré et complété dans les meilleurs délais

La Tunisie a ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains et en matière d'élections démocratiques⁷. Au niveau régional, la Tunisie a ratifié, entre autres textes, la Charte des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine (UA) et plus récemment la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'UA. La Tunisie est membre de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe depuis 2010⁸.

Le cadre juridique électoral applicable aux élections législatives et présidentielle offre une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques, conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales. Des faiblesses, déjà évoquées dans les rapports des MOE UE en Tunisie en 2014 et 2018, demeurent. Entre autres aspects il s'agit du manque de précision de certaines notions,

⁵ La « Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » a été créée par le Décret-loi n° 6 du 18 février 2011. Elle a pour rôle de définir le cadre de la transition démocratique, après dissolution du parlement hérité de l'ancien régime.

⁶ Comme exemples, le Décret-loi n° 87 du 24 septembre sur le régime juridique des partis politiques, Décret-loi n° 88 du 24 septembre sur le régime juridique des associations, Décret-loi n° 115 du 2 novembre 2011 sur la liberté de la presse et de l'édition, et Décret-loi n° 116 du 2 novembre 2011 sur la liberté de l'audiovisuel et la HAICA, qui sont toujours en vigueur.

⁷ Notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et son Protocole facultatif ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) et son Protocole facultatif ; la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. La Constitution reconnaît aux conventions internationales une valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle (Art. 20).

⁸ <https://www.coe.int/web/tunis/commission-de-venise>

telles que celle de « propagande électorale » ; du manque d'encadrement juridique des sondages d'opinion; de l'encadrement insuffisant de l'application du pouvoir d'annulation des résultats par l'ISIE (article 143), notamment lors de l'élection présidentielle ; de l'absence d'un contentieux spécifique à la campagne électorale avec des délais et procédures adaptés; ou encore de la rigueur de formalités lourdes dans des délais contraignants lors du contentieux électoral.

Depuis son approbation en 2014, la Loi électorale a été modifiée et complétée en 2017 puis en août 2019, toujours à la veille des élections, ce qui nuit à la sécurité juridique et contrevient aux bonnes pratiques en la matière⁹. La réforme électorale de 2017 avait notamment porté sur des dispositions applicables aux élections locales¹⁰. Elle avait également introduit des règles s'appliquant à toutes les élections, par exemple en matière de financement public de la campagne, remplaçant le système d'avance de fonds par un système de remboursement des dépenses, ainsi qu'en relation aux délais du contentieux qui avaient été légèrement rallongés à chaque étape du processus. Néanmoins, cette dernière nouveauté n'a pas été appliquée pour l'élection présidentielle anticipée.

La récente modification à la Loi électorale approuvée par l'ARP le 22 août¹¹ a raccourci les délais de contentieux pour ce type d'élection en vue de respecter le délai constitutionnel des 90 jours prévu pour la durée de la Présidence de la République par intérim. La durée du contentieux des résultats préliminaires a été compressée de 29 à 15 jours¹², tous les jours de la semaine étant considérés comme des jours ouvrables, y compris le samedi et le dimanche¹³, exceptés les jours de fêtes nationales et religieuses. Ce raccourcissement extraordinaire du délai du contentieux, bien qu'approuvé et motivé par l'ARP en vue du respect du délai constitutionnel de 90 jours, nuit *de facto* au respect du droit à un recours effectif ainsi qu'au droit à un procès équitable, notamment dans le cas d'un contentieux abondant, et va à l'encontre des principes internationaux en la matière. Le contentieux de l'élection présidentielle a toutefois été assez limité. Il a cependant demandé des efforts supplémentaires pour les candidats, l'ISIE et le Tribunal administratif.

Pour rappel, le 18 juin 2019 l'ARP¹⁴ avait approuvé un autre projet de modification de la Loi électorale qui n'a pas été promulgué par le Président Essebsi et donc n'a pas été officiellement publié avant son décès le 25 juillet. Ce projet avait fait l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité de la part de 51 députés devant l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi. L'Instance avait déclaré la loi conforme à la Constitution au milieu d'une forte

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, applicable en Tunisie.

¹⁰ Entre autres aspects, l'extension du droit de vote aux militaires et agents des forces de sécurité, l'introduction de la parité horizontale dans la formation des listes, et l'instauration d'un seuil de représentativité de 3 %.

¹¹ Loi organique n° 76 – 2019 du 30 août 2019, modifiant et complétant la loi organique n° 7 – 2017 du 14 février 2019, modifiant et complétant la loi n° 16 – 2014. Publication au JORT n° 70 en date du 30 août 2019.

¹² La durée maximale de 29 jours est prévue dans le cas d'élections non anticipées. Si cette durée avait été maintenue, le délai constitutionnel de 90 jours n'aurait pas pu être respecté dans le cas d'un premier et d'un second tour.

¹³ Article 148 bis.

¹⁴ L'établissement d'un seuil électoral de 3 % pour les élections législatives et la modification des règles de calcul du quotient électoral et de répartition des sièges, la suppression de l'interdiction faite aux anciens responsables du parti RCD d'être membres des bureaux de votes et, enfin, l'introduction de nouvelles restrictions au droit de candidature aux élections législatives et présidentielles.

polémique concernant, notamment¹⁵, de nouvelles limitations imposées au droit de se porter candidat, avec une application rétroactive, ce qui aurait été à l'encontre des bonnes pratiques et des obligations en la matière¹⁶.

Enfin, en relation à l'application du cadre juridique actuel, les failles d'un contrôle effectif et de sanction sur le financement des partis politiques, du contrôle des règles de campagne, notamment des dépenses de campagnes et des règles applicables aux médias et aux réseaux sociaux, engendrent un climat d'impunité qui nuit à la primauté du droit et de la sécurité juridique. Aucun jugement par les instances judiciaires n'est intervenu par rapport aux infractions lors de la campagne électorale de 2014, transférées par l'ISIE au Procureur de la République. De même, les dossiers transférés par la Cour des comptes au Pôle judiciaire économique et financier, depuis 2015, n'ont pas connu d'avancées concluantes. Dans ce sens, il est essentiel que l'État prenne les mesures requises pour l'application des droits, ce qui est un principe international, tout en appuyant ces institutions avec les moyens nécessaires afin de pouvoir remplir leur rôle d'instruction, jugement et sanction dans les meilleurs délais.

III. CONTEXTE POLITIQUE

Un contexte politique marqué par le pluralisme et la faiblesse des partis politiques

Les élections législatives du 6 octobre¹⁷, qui ont mené au renouvellement des membres de l'ARP et à l'élection du nouveau Président de la République Kaïs Saïed au terme des deux tours de l'élection présidentielle les 15 septembre et 13 octobre, ont constitué le deuxième cycle électoral démocratique depuis l'adoption en 2014 de la Constitution tunisienne.

La législature sortante (2014 - 2019) a été caractérisée par une instabilité au sein de la majorité des partis politiques qui a mené à des scissions et à de nombreux mouvements entre les groupes parlementaires au sein de l'ARP. En tout, 87 députés¹⁸ ont changé de groupe parlementaire durant la législature, dont la majorité appartenait à Nidaa Tounes, au sein du camp dit « moderniste »¹⁹ et qui était sorti vainqueur des élections législatives de 2014 avec 86 sièges. Le mouvement Ennahdha de tendance islamo-conservatrice avait gagné 69 sièges au sein de l'ARP. Ensemble, ces deux blocs parlementaires occupaient près de 70 % des sièges à l'ARP et ont formé en 2015 une large coalition gouvernementale avec d'autres plus petites formations.

¹⁵ Outre les nouvelles conditions imposées aux candidats à l'élection présidentielle, le projet abordait d'autres aspects importants (voir note précédente). Si certaines de ces dispositions rencontrent un large consensus à l'ARP et sont approuvées suffisamment en amont des prochaines échéances électorales, elles pourraient contribuer à l'amélioration du cadre électoral en vigueur.

¹⁶ Les amendements en rapport avec le droit de se porter candidat prévoient l'exclusion de tout candidat qui, pendant l'année qui précède les élections, entre autres aspects, aurait commis ou bénéficié de faits interdits aux partis politiques ; ou ayant tenu des discours qui ne respectent pas le régime démocratique, ou en appelle à la violence, à la discrimination et à la dissension entre les citoyens, ou glorifie des pratiques de violation des droits de l'homme. L'application de ces dispositions aurait pu affecter plusieurs candidatures, telles que celles de Nabil Karoui ou d'Abir Moussi.

¹⁷ Le vote s'est tenu du 4 au 6 octobre dans les six circonscriptions en dehors de la Tunisie.

¹⁸ Source: la première mandature parlementaire en chiffres, novembre 2014 - août 2019, Al Bawsala.

¹⁹ Le terme « moderniste » en Tunisie se réfère à l'héritage du Président Habib Bourguiba qui s'ancre dans une vision de la société basée sur le progrès et les libertés individuelles.

Dès 2015, Nidaa Tounes a souffert de multiples divisions. Au début de 2016, une trentaine de députés du groupe parlementaire l'ont quitté pour le nouveau groupe al Hourra du mouvement Machroukh Tounes. D'autres différends ont mené à ce que le chef du gouvernement Youssef Chahed crée le groupe parlementaire Coalition nationale en 2018 suivi de la création du parti Tahya Tounes en 2019, ce qui a engendré le transfert d'une vingtaine de parlementaires²⁰. Ennahdha est resté stable avec un seul membre qui a quitté le bloc parlementaire. Les groupes parlementaires de l'Union patriotique libre, Afek Tounes, ou même au sein de l'opposition parlementaire le Front populaire se sont également divisés durant la législature.

Les élections législatives de 2019 ont fait apparaître de nouvelles formations politiques telles que le parti Qalb Tounes, la coalition al Karama, le Mouvement du Peuple. Les résultats de l'élection du 6 octobre ont fait apparaître une ARP avec plus de forces politiques représentées (31 au lieu de 18 durant la législature de 2014 - 2019). La difficulté de maintenir une coalition stable avec plusieurs petits groupes et une majorité moins confortable en termes de nombre de sièges comparé à 2015 constituera un défi pour le prochain gouvernement.

Un débat public a d'ailleurs émergé concernant la manière de gérer ce qui est souvent décrit dans les médias tunisiens comme étant du nomadisme parlementaire. Kaïs Saïed a fait d'ailleurs de la procédure de « révocation²¹ » des élus un élément important de son programme de campagne.

Le premier tour de l'élection présidentielle de 2019 qui a donné lieu à la qualification de Kaïs Saïed (18,40 %) et de Nabil Karoui (15,58 %) s'est déroulé le 15 septembre. Le second tour, qui a vu la victoire de Kaïs Saïed avec 72,71 % des suffrages, a eu lieu le 13 octobre. L'élection présidentielle a été anticipée suite au décès le 25 juillet du Président de la République Béji Caïd Essebsi. Le calendrier électoral a été compressé afin de respecter les échéances de la Constitution qui prévoit l'élection d'un nouveau Président de la République dans un délai allant de 45 à 90 jours.

La mise en détention préventive du candidat à l'élection présidentielle Nabil Karoui le 23 août, à dix jours du début de la campagne électorale du premier tour dans le cadre de l'instruction d'une affaire de blanchiment d'argent et de fraude fiscale, a mis en exergue la question de l'égalité des chances entre candidats. De plus, cette question a souligné la difficulté de concilier les impératifs liés aux droits politiques du candidat, y compris son droit de faire campagne, avec l'instruction d'un dossier pénal qui peut nécessiter des mesures préventives telles que la privation de liberté. Cette situation particulière d'un candidat et de son parti a entraîné une incertitude durant tout le processus électoral. La prise de mesures par la justice à même de permettre la campagne de Nabil Karoui aurait évité les craintes sur l'intégrité du processus électoral qui ont été levées avec la décision du candidat de ne pas contester les résultats du second tour de l'élection présidentielle.

La tenue du premier tour de l'élection présidentielle avant les élections législatives a été un facteur important qui a entraîné, pour certains partis, la présentation de candidats à l'élection présidentielle afin également de soutenir les listes de leurs partis ou coalitions et aborder les élections législatives

²⁰ Au 31 août 2019, le groupe de Nidaa Tounes n'avait plus que 26 députés, alors que le bloc Coalition nationale incluant Tahya Tounes en avait 43. Le bloc Al Horra du mouvement Mashrouh Tounes était à 15 députés.

²¹ La procédure de révocation permet de démettre un élu de son mandat selon des procédures et conditions déterminées.

en meilleure position²². Le parti Nidaa Tounes n'a pas présenté de candidat à l'élection présidentielle et a soutenu la candidature du ministre de la Défense sortant, Abdelkarim Zbidi. Le reste de la famille politique dite « moderniste »²³ s'est présentée en rangs dispersés²⁴. Au sein de la famille « conservatrice-islamiste » Abdelfatah Mourou était le candidat officiel du mouvement Ennahdha. Hamadi Jebali et Hatem Boulabiar étaient d'anciens membres du mouvement et Seifeddine Makhoul s'est présenté avec la coalition El Karama.

Kaïs Saïed a gagné les élections avec 77,23 % des voix sur un programme de refonte du système politique, de moralisation de la politique, de lutte contre la corruption et de redressement économique bien que cela ne soit pas une prérogative directe du Président de la République. L'amélioration de la situation économique de la Tunisie va continuer à être un des défis clé de la nouvelle législature. Le taux de croissance national qui oscille depuis 2011 entre 1,5 % et 2,5 %²⁵ reste trop faible pour avoir un impact positif sur le taux de chômage élevé de 15,3 %, y compris parmi les segments les plus qualifiés de la population active²⁶. L'inflation a doublé depuis 2011 ce qui a eu un impact important sur le coût de la vie.

IV. SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Le Président de la République est élu au scrutin majoritaire uninominal, avec la possibilité de deux tours si aucun candidat n'obtient une majorité des voix (plus de 50 %) au premier tour. Pour leur part, les représentants du peuple sont élus au scrutin proportionnel plurinominal, avec répartition des sièges au plus fort reste²⁷. Les listes sont bloquées : l'électeur choisit donc une liste parmi les listes candidates sans cocher de candidat ni modifier leur classement.

L'élection des membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) s'effectue à partir de 33 circonscriptions électorales. Des 217 sièges à pourvoir, 199 sièges sont réservés aux 27 circonscriptions électorales sises sur le territoire national, tandis que les 18 autres sièges sont réservés aux 6 circonscriptions électorales situées à l'étranger²⁸.

²² Après l'adoption de la Constitution en 2014, le séquençage des élections fut sujet de négociation entre les forces politiques. Pour Ennahdha qui a eu gain de cause, l'organisation de l'élection présidentielle avant les élections législatives aurait influencé les résultats du scrutin législatif et entraîné un effet de présidentialisation du régime politique en donnant une majorité au président fraîchement élu. C'est une des raisons pour lesquelles le mouvement Ennahdha n'avait pas présenté de candidat en 2014.

²³ Le terme « moderniste » en Tunisie se réfère à l'héritage du Président Habib Bourguiba qui s'ancre dans une vision de la société basée sur le progrès et les libertés individuelles.

²⁴ A titre d'exemple, les candidats suivant se revendiquaient de cette orientation politique : Youssef Chahed, Abdelkarim Zbidi, Mehdi Jomaa, Mohsen Marzouk, Nabil Karoui, Salma Elloumi, Elyes Fakhfakh.

²⁵ <https://www.banquemonde.org/fr/country/tunisia/publication/economic-update-april-2019>.

²⁶ Selon l'Institut national des statistiques (INS), le taux de chômage parmi les diplômés de l'enseignement supérieur est de 28,2 % (source : www.ins.nat.tn/fr/themes/chomage).

²⁷ Les sièges de chaque circonscription sont répartis en divisant le nombre de voix obtenues par chaque liste par le quotient électoral. Le quotient électoral correspond au chiffre obtenu lorsqu'on divise le nombre total de suffrages par le nombre de sièges à pourvoir. Le cas échéant, une deuxième étape attribue les sièges restants selon le même principe, une fois écartées les voix déjà comptabilisés à la première étape.

²⁸ Les circonscriptions sises en Tunisie correspondent aux 24 gouvernorats du pays, auxquels s'ajoutent les 3 dédoublements des gouvernorats de Tunis, Nabeul et Sfax. Par ailleurs, les 6 circonscriptions électorales à l'étranger sont réparties comme suit : deux circonscriptions en France, une en Italie, une en Allemagne, une circonscription au Canada réservée aux Tunisiens résidant sur le continent américain et au reste des pays européens, et une

L'attribution de sièges établie en 2011 pour l'Assemblée nationale constituante est restée en vigueur depuis lors : elle s'est appliquée pour la troisième fois pour les élections législatives de 2019. Alors que la Loi électorale de 2014 prévoit que l'allocation de sièges aux circonscriptions se détermine au moins un an avant une élection, elle n'établit ni de critères ni de mécanisme selon lesquels l'attribution de sièges aux circonscriptions pourrait être actualisée. Il serait utile de déterminer les critères en amont de futures actualisations²⁹.

Actuellement, l'égalité du vote est généralement respectée à l'intérieur de la Tunisie : les sièges s'y élisent en moyenne par un électoral de 33.570 électeurs inscrits. Les légères inégalités apparentes correspondent à un critère explicite dans la Loi électorale de 2011 qui attribue des sièges supplémentaires aux gouvernorats dont le nombre d'habitants est inférieur à 270.000, une décision qui bénéficie surtout aux régions de l'intérieur du pays, économiquement défavorisées³⁰.

En revanche, cette considération ne s'applique pas aux sièges à l'extérieur de la Tunisie, qui sont en moyenne élus par un électoral de 21.419 inscrits, et le poids des suffrages de l'extérieur pourrait être démesuré, d'autant plus lorsqu'on considère les faibles taux de participation des électeurs inscrits en dehors de la Tunisie³¹.

Recommandation n° 3 :

Déterminer les critères de répartition des sièges de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) en amont d'éventuelles actualisations.

Ces critères pourraient également servir à réévaluer le nombre de sièges alloués aux circonscriptions de l'étranger.

V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Une administration techniquement rôdée mais toujours incomplète

L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été créée en 2011, à l'issue de réformes préparant la transition démocratique, avec la fonction prioritaire d'organiser l'élection de l'Assemblée nationale constituante la même année. Pérennisée en 2012³², l'ISIE devient, par la

circonscription aux Emirats Arabes Unis (Abou-Dhabi) réservée aux Tunisiens résidant dans les pays arabes et dans le reste des pays du monde.

²⁹ Un projet de loi (n° 64/2018) concernant les critères de découpage des circonscriptions et le nombre de leurs sièges a été initié par le gouvernement et déposé à l'ARP le 26 septembre 2018. Après étude et consultations, notamment avec l'ISIE, le projet de loi a été rejeté par la commission du règlement intérieur, en vertu de sa violation des dispositions de l'article 106 de la Loi électorale qui prévoit que « le découpage des circonscriptions et le nombre de leurs sièges sont déterminés conformément à une loi publiée au moins un an avant les échéances périodiques des élections législatives ».

³⁰ Article 33 du Décret 2011 – 35 relatif à l'élection d'une Assemblée nationale constituante. Les gouvernorats concernés se situent dans l'ouest et le sud du pays, soit Zaghuan, le Kef, Siliana, Tataouine, Tozeur et Kebili.

³¹ Sur le territoire national, les sièges varient en valeur de 38.473 inscrits (Tunis 2) à 18.903 (Tozeur). En revanche, à l'extérieur du pays, les sièges varient d'un maximum de 28.888 inscrits (continent américain et reste des pays européens) à 17.910 (pays arabes et reste des pays du monde).

³² Loi organique n° 2012-23 de décembre 2012 portant création de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE).

Constitution de janvier 2014, l'une des cinq instances constitutionnelles indépendantes chargées d'œuvrer au renforcement de la démocratie³³.

L'ISIE est une autorité indépendante et permanente, dotée de l'autonomie administrative et financière. L'Instance est chargée de toutes les opérations liées à l'organisation des élections, y compris de tenir et actualiser le registre électoral, d'arrêter le calendrier électoral, de traiter les candidatures, de contrôler la campagne électorale ainsi que son financement, et d'organiser le scrutin et traiter les résultats. L'ISIE dispose d'un large pouvoir réglementaire, et la Loi électorale lui donne le pouvoir d'adopter les procédures et les réglementations nécessaires dans de nombreux domaines. La majorité des modalités avaient été déterminées par des décisions de l'ISIE avant les élections générales de 2014, et pour l'essentiel, elles n'ont pas été modifiées. Ces règlements sont généralement clairs et conformes aux normes internationales en matière d'élections démocratiques.

Les neuf membres du Conseil de l'Instance sont élus pour un mandat non renouvelable de six ans par une majorité renforcée de l'ARP, à l'issue d'une procédure complexe et selon des critères d'indépendance, de compétence et de non-affiliation politique³⁴. Néanmoins, la grille d'évaluation selon laquelle les candidats sont classés est sans caractère contraignant. Le président de l'ISIE est élu par une majorité simple de l'ARP, et le renouvellement du Conseil se fait par tiers tous les deux ans. Suite à la démission du président et de deux membres du Conseil en début 2017, seul le président du Conseil actuel, Nabil Baffoun, est membre de l'ISIE depuis 2014. Les autres membres ont été élus entre mai 2017 et janvier 2019³⁵.

Les trois démissions du Conseil en 2017 ont été accompagnées par celles de tous les chefs des départements techniques. De ceux-ci, seul le directeur des opérations a été réengagé, les autres postes demeurants vacants jusqu'à ce jour, notamment ceux des directions juridique, informatique, des ressources humaines et de l'administration. Ce vide a indubitablement rendu plus difficile les tâches de l'ISIE en général, et celle du département des opérations en particulier.

Des dissensions au sein du Conseil de l'ISIE sont apparues au cours du processus électoral mais n'ont pas affecté de manière fondamentale son travail. Néanmoins, à plusieurs reprises certains membres du Conseil ont fait des déclarations qui ont conduit à une certaine confusion et ont

³³ Article 125, Constitution de 2014. Avec la HAICA, l'ISIE est d'ailleurs la seule des instances indépendantes qui a été établie. Les autres ne sont pas encore en place, soit l'Instance des droits de l'homme, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures et l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

³⁴ En plus de l'interdiction d'avoir été membre ou actif dans un parti politique pendant les 5 ans précédents, la loi organique n° 12 – 23 exclut les candidatures des personnes qui auraient assumé des responsabilités au sein du parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique, ou encore avoir assumé une responsabilité au sein du gouvernement national ou régional du président déchu Ben Ali. Ces interdictions constituent le seul vestige du débat postrévolutionnaire concernant les droits de participation, qui ne se sont pas appliqués aux candidats. Elles représentent donc les critères élevés que l'Instance doit respecter. Elles s'appliquent également aux membres des IRE.

³⁵ Le président actuel de l'ISIE, Nabil Baffoun, a été élu comme membre en janvier 2014, et comme Président le 30 janvier 2019, date à laquelle trois membres du conseil ont également été élus (Hasna Ben Slimane, Sofienne Abidi et Belgacem Ayachi). Trois autres membres (Adel Brinsi, Nabil Azizi, Mohamed Tlili Mansri) ont été élus en janvier 2018, dans le cadre du renouvellement par tiers des membres. Farouk Bou Asker et Anis Jarbouï ont été élus au conseil en septembre 2017, dans le cadre de l'allocation des postes vacants depuis la démission de l'ancien président de l'ISIE, Chafik Sarsar, ainsi que de deux autres membres du conseil en mai 2017.

entaché la crédibilité de l'institution dans l'opinion publique. Alors que des dissensions peuvent avoir lieu au sein d'une institution indépendante et hétérogène, ceux-ci seraient idéalement équilibrés par un sens des responsabilités commune institutionnelle, comme l'intime le règlement intérieur de l'ISIE³⁶. Ces déclarations se sont multipliées après le gel du poste de porte-parole de l'ISIE, le 1^{er} septembre, malgré le fait que le Conseil avait décidé à l'unanimité de confier cette responsabilité à Hasna Ben Slimane, la seule femme du Conseil³⁷.

Outre le comportement spécifique de plusieurs conseillers, il s'avère qu'un grand nombre des dissensions étaient motivées par des divergences concernant les attributions de responsabilités. Le règlement intérieur et la loi organique relative à l'ISIE prévoient une séparation des rôles du Conseil de l'ISIE et de sa branche exécutive, mais en pratique l'ISIE a parfois attribué des responsabilités exécutives à des membres du Conseil³⁸. Ce précédent a généré des attentes parmi des membres du Conseil par le fait que, selon la loi organique relative à l'ISIE, les membres du Conseil représentent chacun une profession particulière, certaines desquelles correspondent à des départements au sein de l'Instance, par exemple le département juridique, de l'informatique, et de communication³⁹. Les rôles du Conseil et de l'organe exécutif étant différents, quoique complémentaires, il serait nécessaire de rendre explicite leur incompatibilité.

Alors que les coordinateurs régionaux (responsables opérationnels) bénéficient de postes permanents, les Instances régionales électorales (IRE) sont constituées en période électorale. En 2019, les IRE ont été constituées le 6 août 2019. Elles ont disposé des ressources adéquates pour mener à bien leur mission, et la communication entre les IRE et l'ISIE a reflété un bon équilibre entre la réception d'informations adéquates et la liberté d'opérer de manière autonome.

Recommandation n° 4 :

Adopter un organigramme et réviser le règlement intérieur de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), de manière à rendre plus explicite la séparation des responsabilités du Conseil et de l'organe exécutif.

Recruter dans les meilleurs délais les directeurs et directrices des départements techniques de l'ISIE.

³⁶ Article 6, Décision n° 2014-5 du 24 avril 2014, portant règlement intérieur de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, telle que modifiée par la décision n° 2014-12 du 16 juillet 2014.

³⁷ Plusieurs semaines après le dernier scrutin, deux conseillers ont accusé le Président de l'ISIE d'une mauvaise gestion et ont affirmé que l'assistance technique constituait une « infiltration » dans le but d'interférer avec les résultats des élections. Ces accusations, non élaborées et sans fondement évident, ont provoqué la première réaction publique du Président de l'ISIE qui a annoncé son intention de transférer le dossier au Procureur de la République en se basant sur l'article 128 du Code pénal. Le Président a également annoncé son intention d'activer la demande de révocation des deux membres de l'ISIE prévue par l'article 15 de la loi organique sur l'ISIE. Cette décision requiert le soutien d'une majorité du Conseil, suivi d'une majorité à l'ARP.

³⁸ Notamment, pendant le processus de 2014, la direction du département informatique a été sous l'égide d'un membre du Conseil.

³⁹ Article 5, Loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'ISIE, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2013-44 du 1^{er} novembre 2013 et par la loi organique n° 2013-52 du 28 décembre 2013. Selon cette disposition, une relique de la première composition de l'ISIE en 2011, le conseil de l'ISIE se compose de 9 membres choisis comme suit : un juge judiciaire ; un juge administratif ; un avocat ; un notaire ou huissier de justice ; un professeur universitaire ou d'enseignement supérieur ; un ingénieur.

L'ISIE soucieuse du respect du principe d'égalité des chances des candidats en campagne

Tout au long du processus électoral, l'ISIE a fait preuve d'indépendance et d'impartialité, et a généralement su maintenir la confiance des parties prenantes du processus⁴⁰. L'ISIE a par ailleurs fait preuve de l'attachement à son mandat, conformément à la loi relative à l'ISIE, de garantir l'égalité entre tous les candidats en lice, tout en respectant l'indépendance du système judiciaire. Face à la situation générée par la détention du candidat à l'élection présidentielle Nabil Karoui, l'ISIE a d'abord souligné que, conformément à la Loi, le détenu demeurerait candidat et, au cours de la campagne pour le premier tour de l'élection présidentielle, l'Instance a adressé une lettre au Président de la Cour d'appel, appelant à des mesures exceptionnelles pour lui permettre de participer à la campagne électorale, et notamment aux débats et entretiens télévisés. Avant le début de la campagne du second tour, l'ISIE a écrit, dans la même ligne, à cinq autorités judiciaires⁴¹. A ce titre, les préoccupations de l'Instance concernant la non-participation de Nabil Karoui ont été partagées par le Président Mohamed Ennaceur ainsi que par le Quartet pour le dialogue national⁴². En amont du second tour de l'élection présidentielle, l'ISIE s'est entretenue avec Kaïs Saïed et, le premier jour de la campagne, les président et vice-président de l'ISIE ont rendu visite à Nabil Karoui en prison.

Une excellente organisation des élections malgré les défis d'un calendrier très raccourci

Grâce à une bonne direction opérationnelle, ainsi qu'à l'expérience et à l'engagement des IRE, l'ISIE a relevé le défi d'organiser les trois scrutins des élections législatives et présidentielle, malgré les circonstances particulièrement difficiles entraînées par un calendrier resserré dû aux dispositions de la Constitution suite au décès du Président Caïd Essebsi, le 25 juillet 2019.

Effectivement, le calendrier de l'élection présidentielle anticipée a entraîné plusieurs défis logistiques, le plus important étant celui de tenir les deux tours de l'élection présidentielle dans un délai de 90 jours après le décès du Président Essebsi, alors que, selon le processus établi par la Loi électorale, la tenue de l'élection présidentielle requiert 137 jours, comme l'avait signalé l'ISIE en 2017. De surcroît, étant donné que les élections législatives étaient déjà prévues, ce nouveau calendrier a impliqué la tenue de trois scrutins en l'espace d'un mois, ainsi que l'inversement de l'ordre des élections prévues, à savoir la tenue du premier tour de l'élection présidentielle avant les élections législatives⁴³. Ce n'est que le 26 septembre que l'ISIE a été en mesure de confirmer

⁴⁰ Certaines faiblesses dans l'exécution de son mandat, telles que le contrôle des finances de campagne ou encore l'application de l'article 143 qui ne dispose pas de critères objectifs quant à son application, peuvent mener en pratique à un traitement différencié entre les listes électorales (cf. chapitres X et XVIII).

⁴¹ L'ISIE affirme avoir écrit dans ce sens au Juge d'instruction du pôle judiciaire économique et financier : au ministère de l'Intérieur, au Conseil supérieur de la magistrature, à la Chambre d'accusation de la Cour d'appel et au Procureur de la République.

⁴² Le Quartet est composé de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), de l'Ordre national des avocats de Tunisie et de la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH). Le Quartet a obtenu le prix Nobel de la paix 2015 pour son suivi du processus de transition démocratique qui mena à la tenue des élections présidentielle et législatives ainsi qu'à l'adoption de la nouvelle Constitution en 2014.

⁴³ Le décret présidentiel portant convocation des électeurs a été signé le 5 juillet 2019, mais celui-ci a confirmé des dates déjà connues puisque dérivées des dispositions de la Constitution, article 56 : « L'Assemblée des représentants du peuple est élue pour un mandat de cinq années, au cours des 60 derniers jours du mandat parlementaire ».

que le second tour de l'élection présidentielle anticipée n'aurait pas lieu le même jour que le scrutin législatif mais une semaine plus tard. Les deux options entraînant des besoins opérationnels différents, l'incertitude prolongée a largement limité la période des préparatifs à seulement une semaine.

L'expérience accumulée par l'ISIE à tous les niveaux lors des précédents scrutins et son engagement ont permis d'assurer une bonne préparation des trois scrutins, malgré les échéances très raccourcies. La désignation des lieux de vote et l'affectation des électeurs aux bureaux de vote ont été effectuées à temps et de manière bien organisée. Le recrutement du personnel des bureaux et centres de vote a aussi été effectué à temps, et une partie importante des personnes recrutées disposaient d'une large expérience acquise lors des scrutins précédents. Conformément au règlement de l'ISIE en cette matière⁴⁴, le personnel des bureaux de vote ne peut pas être adhérent de parti politique, ni être une relation proche ou employé d'un candidat, entre autres interdictions. Conformément aux dispositions du règlement, les IRE ont affiché les listes du personnel engagé, et les représentants de partis et candidats ont eu l'opportunité de contester les désignations sur la base des critères et exclusions établis par la Loi et en apportant des justificatifs. Peu de plaintes ont été enregistrées avant la finalisation des listes des membres des bureaux de vote mais, lorsque cela s'est produit, et dans la mesure du possible, les remplacements ont été effectués.

La formation du personnel du jour du scrutin, y compris celle des techniciens des centres d'agrégation des résultats, a été de bonne qualité, malgré l'absence occasionnelle du guide des procédures de vote et de dépouillement, élaboré à temps mais approuvé et imprimé trop près des échéances. Malgré les courtes échéances et l'incertitude qui planait concernant la date du second tour de l'élection présidentielle, après le premier tour, l'ISIE a réuni les membres des IRE ainsi que les coordinateurs régionaux afin d'effectuer un bilan du scrutin passé et perfectionner l'organisation des élections législatives. Il s'agissait notamment du remplacement des membres des bureaux de vote les moins performants (environ 5 %), et de la tenue d'une formation supplémentaire pour les présidents des centres et bureaux de vote, qui a insisté en particulier sur la façon de remplir les procès-verbaux. L'engagement et la réactivité des IRE et des coordinateurs ont été cruciaux pour la mise en œuvre de ces démarches en très peu de temps.

L'ISIE a également tenté d'accélérer la procédure de compilation manuelle des résultats au sein des centres de collecte, notamment par l'engagement de personnel supplémentaire et, dans la mesure du possible, par un renforcement des équipements (ordinateurs, photocopieuses) ainsi que par l'introduction d'une application qui confirme automatiquement la concordance entre les résultats manuels et informatiques. Le personnel des centres de collecte a bénéficié d'une formation supplémentaire. Dans certains gouvernorats, la réorganisation a également entraîné une refonte des circuits de ramassage des procès-verbaux par les forces armées afin de commencer la compilation plus rapidement. Ces mesures ont généralement rendu la compilation des résultats plus efficace lors des élections législatives et du second tour de l'élection présidentielle.

⁴⁴ Décision de l'ISIE n° 2014-19 du 5 août 2014 fixant les conditions et les modalités de désignation et de remplacement des membres de bureaux de vote, telle que modifiée et complétée par la décision n° 2018-3 du 9 janvier 2018.

Aucun bilan n'a pu être effectué entre les élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle, et la tenue de deux élections en 8 jours a représenté un défi inédit pour l'ISIE qui a dû faire face au chevauchement des opérations logistiques. Le réaménagement des centres de vote ainsi que la préparation et la distribution du matériel alors que la compilation des résultats des élections législatives était toujours en cours n'a pas été une opération simple à mettre en œuvre. La récupération des urnes, vidées des bulletins en présence d'un notaire, et l'adaptation des lieux de stockage de matériel, normalement prévu dans les mêmes salles que la compilation des résultats dans plusieurs régions, a requis une organisation minutieuse. Le personnel des centres et bureaux de vote est resté généralement inchangé après les élections législatives, cependant les IRE ont organisé des séances de formation *ad hoc* pour un petit nombre de remplaçants. Les équipes des membres des bureaux ont également été reconfigurées, dans un souci d'éviter d'éventuelles interférences internes.

Le travail de l'ISIE a été soutenu par l'assistance technique fournie par l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) ainsi que par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui ont contribué à divers aspects du processus électoral. Ce soutien a été particulièrement utile, étant donné les défis supplémentaires présentés par le calendrier des élections anticipées.

Une campagne de sensibilisation insuffisante et peu ciblée

L'ISIE a déployé une campagne de sensibilisation, principalement pour informer de la date des élections et inciter à la participation. Néanmoins, les placards informant des dates des élections ont été affichés avec retard pendant les mois de scrutins, et les vidéos encourageant la participation ont également été diffusées sur les réseaux sociaux relativement tard. L'ISIE n'a pas produit de matériaux pédagogiques à partager avec les organisations de la société civile, ni engagé des sociétés privées pour mener à bien les activités de sensibilisation, mesures prises en amont des élections de 2014. En 2019, trois volets de sensibilisation pour chaque élection, à savoir la pédagogie sur le mandat des élus, la sensibilisation sur les procédures et l'appel au vote n'ont également pas eu lieu.

Une bonne gestion des accréditations des représentants de candidats

Avec le soutien des IRE, qui recevaient et transmettaient les demandes, l'ISIE a généralement bien géré l'accréditation des représentants des candidats à l'élection présidentielle et des listes en lice aux élections législatives. Les critères et procédures d'accréditation sont simples et faciles à respecter : les représentants doivent être des électeurs inscrits, et ne peuvent pas représenter plus d'un candidat à la fois, ni être accrédités comme observateur électoral. Les demandes d'accréditation peuvent être présentées jusqu'à une semaine avant le scrutin en question⁴⁵. Etant donné que les demandes sont généralement présentées juste avant ce délai, l'ISIE n'a qu'une semaine pour les vérifier, produire les accréditations et les envoyer aux IRE pour distribution. Pour cette raison, certaines accréditations ont été reçues par les partis tardivement : souvent le soir avant le scrutin, ou même à la première heure du jour des élections dans certains cas. Les demandes

⁴⁵ Décision de l'ISIE n° 2014-31 du 6 octobre 2014 fixant les conditions et les procédures d'accréditation des représentants de listes candidates, candidats et partis, telle que modifiée par la décision n° 2017-03 du 10 avril 2017.

présentées hors-délai n'ont pas été acceptées. Aucun parti ne s'est plaint de traitement discriminatoire en cette matière. Les accréditations, nominatives, permettaient une identification facile des représentants des divers candidats et partis.

Pour le premier tour de l'élection présidentielle, l'ISIE a émis 84.610 accréditations, pour les 22 candidats qui en ont fait la demande. Parmi ceux-ci, les candidats Abdelfattah Mourou de Ennahdha et Yousef Chahed de Tahya Tounes ont obtenu le plus grand nombre de représentants (respectivement 21.184 et 20.102), suivi d'Abdelkarim Zbidi de Nidaa Tounes (12.511) et Nabil Karoui de Qalb Tounes (10.205). Kaïs Saïed, pour sa part, a fait accréditer 45 représentants. Pour le second tour de l'élection présidentielle, Nabil Karoui a sollicité 9.784 accréditations supplémentaires et Kaïs Saïed 13.060 : les deux candidats avaient respectivement la possibilité de déployer 19.989 et 13.105 représentants.

Aux élections législatives, l'ISIE a distribué 97.656 accréditations de représentants de listes.

Elections à l'extérieur du pays : un effort conséquent pour une faible participation

La MOE n'a pas observé la tenue des élections à l'étranger, qui concourent à l'attribution de 18 des 217 sièges de l'ARP. Néanmoins, la mission est consciente de la difficulté de gérer un processus qui s'est déroulé dans 271 villes de 45 pays autour du monde, comportant des défis logistiques complexes et dont le coût financier est très important.

Les dimensions du programme sont considérables : l'organisation des élections à l'étranger relève de six IRE qui opèrent loin de l'ISIE, dont deux doivent gérer la tenue d'élections dans une vingtaine de pays chacune⁴⁶. L'ISIE dépend de l'accord des pays hôtes pour la réception des matériaux électoraux, et la formation et la communication avec le personnel des bureaux de vote à l'étranger soulèvent des défis linguistiques puisque les membres de bureaux de vote ne sont pas tous arabophones.

Il est à noter que l'inscription des électeurs à l'étranger est particulièrement compliquée puisque les Tunisiens résidant à l'étranger ne disposent pas systématiquement d'une carte d'identité nationale et s'inscrivent de ce fait avec leur passeport, dont les bases de données ne sont pas automatiquement intégrées avec celle des cartes d'identité. En conséquence, la tâche d'effacer les doublons d'inscriptions est nettement plus complexe que pour le registre des électeurs à l'intérieur de la Tunisie.

La moyenne des taux de participation à l'extérieur s'est élevée à 24,4 % pour le second tour de l'élection présidentielle. On peut souligner le taux le plus faible, à savoir 13,4 % en Italie, et le plus élevé, 35,91 % dans la circonscription de France 1.

Recommandation n° 6 :

Envisager d'autres modalités pour faciliter le vote à l'étranger et considérer notamment l'introduction du vote à distance.

⁴⁶ Cette situation concerne les circonscriptions du « continent américain et reste des pays européens », et du « monde arabe et reste du monde ». Les autres circonscriptions sont France 1 et 2, Italie et Allemagne.

VI. LISTES ÉLECTORALES

Le taux d'inscription des électeurs, notamment celui des jeunes, est en nette augmentation

Droit au suffrage

La Constitution consacre le droit au suffrage universel, et la Loi électorale n'impose pas de restrictions contraires aux obligations internationales. Cependant, pour les élections présidentielle et législatives, elle prive du droit de vote les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure. Cette catégorie comprend notamment les agents des prisons et de la rééducation, ainsi que des agents du corps de la sécurité du Chef de l'Etat et des personnalités officielles⁴⁷.

Il n'existe pas de mesures pratiques permettant l'exercice du suffrage pour les détenus en détention préventive et les prisonniers qui n'ont pas été déchus du droit de vote.

Conditions d'inscription

Le registre électoral est généralement considéré comme fiable, et de plus en plus complet. Créé en 2011, il est ouvert en permanence depuis 2017⁴⁸ mais les inscriptions s'effectuent pendant les campagnes d'inscription avant chaque élection, notamment en raison de l'absence de mécanisme pour faciliter l'inscription en période non électorale. L'inscription est permanente et ne doit pas être renouvelée : le registre cumule donc les inscriptions effectuées depuis 2011. L'Instance se base sur les données de plusieurs structures administratives pour radier les inscriptions de personnes décédées ou n'ayant pas ou plus les conditions pour être électeur.

L'inscription se fait auprès des bureaux fixes ou mobiles, en personne ou par le conjoint, ascendant ou descendant, sur présentation de la carte d'identité nationale. L'adresse de l'électeur peut être celle mentionnée sur la carte d'identité, ou celle dont une preuve est fournie⁴⁹. Les électeurs à l'étranger peuvent s'inscrire avec leur passeport.

Campagne d'inscription de 2019

La période d'inscription s'est tenue, pour les élections législatives, entre le 10 avril et le 15 juin. Afin d'atteindre un maximum de personnes éligibles toujours non-inscrites, une nouvelle approche plus dynamique a remplacé les « bureaux mobiles » sur les places publiques, méthode qui dans le passé avait néanmoins permis d'inscrire 993.696 électeurs de plus (en 2014), ou encore plus de 535.784 (en 2018).

En 2019, motivés par des primes financières, les agents d'inscription se sont ainsi déployés dans les collèges, les supermarchés, et sur les places publiques les soirs de Ramadan. Plus de 1,455 millions de personnes ont été inscrites, dont 54 % de femmes et 70 % de moins de 35 ans, selon l'ISIE.

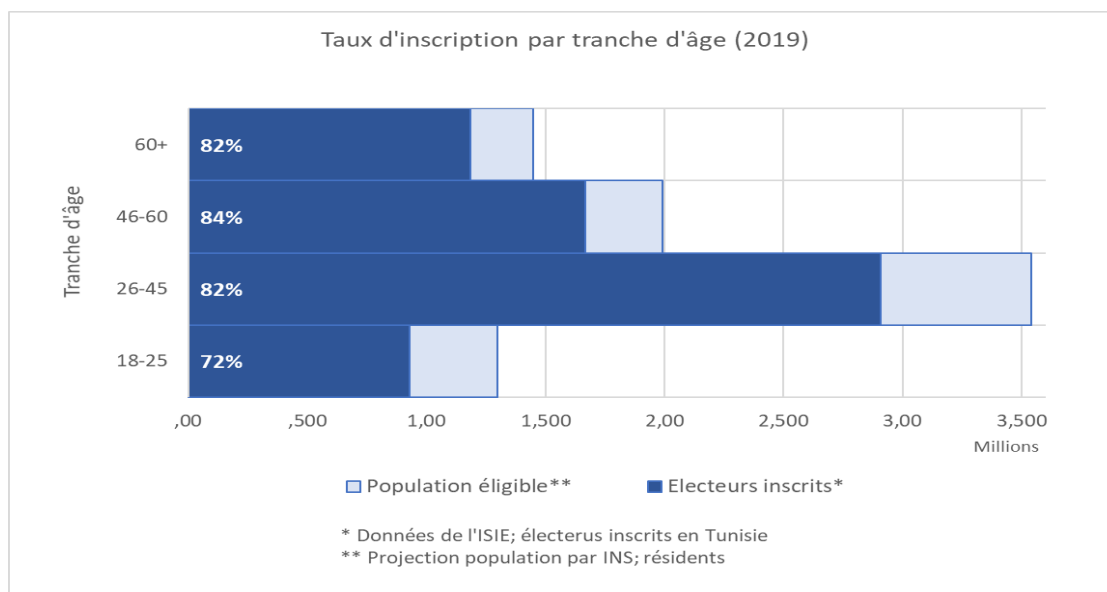
⁴⁷ Article 12, Décision de l'ISIE n° 2017-06 du 11 avril 2017, relative aux règles et procédures d'inscription des électeurs pour les élections et le référendum. Les autres catégories nommées sont : les agents de la sécurité nationale et de la police nationale ; les agents de la garde nationale et les agents de la protection civile.

⁴⁸ Article 5, *ibid*.

⁴⁹ L'adresse effective peut être prouvée par un contrat de location, facture ou document émis par une institution publique, entre autres. Articles 18 – 21, *ibid*.

Au total, 7.066.940 électeurs ont été inscrits pour les élections législatives, dont 51,1 % sont des hommes, et 48,9 % des femmes. Parmi eux, 6.680.170 vivent en Tunisie et 386.770 à l'étranger. Pour l'élection présidentielle, le registre électoral a été clôturé le 4 juillet avec 7.081.307 électeurs (11.218 de plus que sur la liste des élections législatives), dont 387.369 résidents à l'étranger.

Depuis la création du registre, les comparaisons entre statistiques démographiques et les listes électorales ont indiqué que les jeunes en particulier étaient sous-représentés dans le registre. La campagne d'inscription de 2019 a fait des efforts considérables afin d'atteindre les citoyens toujours non-inscrits. Le taux d'inscription global a donc nettement augmenté depuis les dernières élections, et celui des jeunes en particulier. Selon les analyses de la MOE, un peu plus de la moitié des Tunisiens entre 18 et 25 ans étaient inscrits en 2018, alors qu'en 2019 plus de 70 % le sont. En 2014 et 2018, moins de 70 % de la population éligible était inscrite alors qu'en 2019 80 % de la population éligible l'est, selon les analyses de la MOE.



Estimations non-officielles, analyse MOE UE

L'inversion de la séquence des élections a exigé de mettre en œuvre des procédures supplémentaires pour l'ISIE. Elle a dû rayer les inscriptions des jeunes qui auraient eu 18 ans en novembre, lorsque l'élection présidentielle était prévue, mais qui n'allaient pas atteindre la majorité avant la date de l'élection présidentielle anticipée.

L'ISIE a publié une série de données sur le registre des électeurs, ainsi que des chiffres détaillés, notamment le nombre de personnes inscrites dans chaque centre de vote.

Le registre des électeurs s'est avéré fiable et bien géré. A l'intérieur de la Tunisie, il n'y a pas d'indication de défaillances systématiques qui entraîneraient des omissions, ou des inscriptions erronées ou doubles. En revanche, le registre des électeurs à l'étranger est plus difficilement vérifié, surtout parce que les Tunisiens à l'étranger n'ont pas toujours de carte d'identité et s'inscrivent avec leur passeport, dont les bases de données ne sont pas régulièrement actualisées au niveau central et ne sont pas automatiquement liées à la base de données des cartes d'identité.

Recommandation n° 7 :

Charger une institution décentralisée existante de recevoir les demandes d'inscription sur le registre électoral afin de rendre effectif l'enregistrement continu prévu par la loi.

Par ailleurs, la mise en place d'un identifiant unique permettrait notamment de lier la base de données des cartes d'identité nationale à celle des passeports, facilitant la gestion du registre électoral.

Recommandation n° 8 :

Etudier la possibilité d'élargir le droit de vote aux militaires et aux agents de la sécurité intérieure pour les élections législatives et présidentielle, tel que mis en œuvre lors des élections municipales. Envisager des mesures pour permettre le vote des citoyens et citoyennes qui disposent de leur droit de vote mais n'ont pas actuellement les moyens d'en jouir, notamment les détenus qui n'ont pas été déchus de leur droit de vote.

VII. PARTIS POLITIQUES ET FINANCEMENT

Un cadre juridique des partis politiques à compléter par des dispositions adéquates relatives au financement public

L'organisation des partis politiques est régie par le Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011. Ce dernier a été adopté avec d'autres décrets lois au lendemain de la révolution en vue de garantir les libertés fondamentales nécessaires à l'organisation d'élections démocratiques et plus largement au fonctionnement d'un système démocratique. Ce cadre juridique est également à même de promouvoir le pluralisme politique. De manière à mettre en adéquation le Décret-loi avec la Constitution adoptée en 2014⁵⁰, un projet de loi a été préparé par le Ministère en charge des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme⁵¹.

Un total de 221 partis politiques⁵² sont actuellement enregistrés en Tunisie. Aucun membre des partis rencontrés par la MOE n'a fait part de mesures à même de limiter l'exercice du droit d'association en vue de créer un parti, d'y adhérer ou d'y exercer des activités. Néanmoins, les partis politiques manquent de structuration et de financements, et cela a un impact sur le fonctionnement du système politique. La question des défections et changements de blocs des parlementaires pourrait être adressée, du moins en partie, par des sources de financement publiques suffisantes pour leur permettre de fonctionner d'une manière pérenne et dès lors de pleinement jouer leur rôle dans le système démocratique.

⁵⁰ En particulier l'article 35 de la Constitution qui garantit la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations et d'autre part l'article 65 qui édicte que l'organisation des partis politiques ainsi que leur financement doit être régi par une loi organique.

⁵¹ Le projet de loi a été soumis pour avis à la Commission de Venise le 18 juin 2018.

⁵² 221 partis étaient légalement constitués en Tunisie à la date du 29 juillet 2019 selon le Ministère en charge des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme - <https://www.facebook.com/MRICSCDH/>

Recommandation n° 10 :

Établir un système de financement public adéquat des partis politiques comprenant des critères précis afin de pouvoir bénéficier de ces financements.

Le contrôle des comptes annuels des partis politiques, élément important de la transparence du financement, reste dysfonctionnel

Bien qu'une procédure détaillée pour contrôler les comptes annuels des partis politiques soit prévue par la législation, elle comporte d'importantes lacunes et n'a pas, jusqu'à présent, été pleinement mise en pratique⁵³. La date limite pour remettre la comptabilité n'est pas définie et il n'existe pas non plus de modèles comptables unifiés⁵⁴. Selon les autorités nationales, les partis qui se conforment à cette obligation sont peu nombreux : environ 7 % des partis constitués, équivalant à 30 % des partis actifs. Bien que les partis retardataires aient reçu des avertissements, ils n'ont pas été sanctionnés.

Le gouvernement sortant a préparé un projet de loi en la matière qui prévoit des modalités précises pour le financement public des partis politiques ainsi que pour la publication en ligne de leur comptabilité détaillée⁵⁵. En revanche, la dernière version accessible du projet n'envisage pas un contrôle public clair. Afin de dissiper l'opacité du financement qui prévaut actuellement et les préoccupations liées aux soupçons de financements étrangers, il est essentiel de garantir la transparence à travers un contrôle efficace. Le projet de loi peut constituer une base adéquate à cet effet mais à condition de tenir compte des recommandations du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise, et idéalement en confiant le contrôle à la Cour des comptes.

Recommandation n° 11 :

Assurer, dans un délai convenable, un contrôle efficace des comptes annuels des partis politiques, avec l'application de sanctions proportionnelles et dissuasives.

VIII. CANDIDATURES

Candidatures à la Présidence de la République

La vérification des parrainages des citoyens constitue l'une des principales faiblesses d'un processus qui, toutefois, s'est révélé inclusif au vu du nombre important de candidatures retenues

⁵³ Selon le Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques, le contrôle devrait être effectué deux fois, par la Cour des comptes et par une Commission conjointe composée des présidents du Tribunal administratif, de la Cour d'appel de Tunis et de l'Ordre des experts-comptables. Tandis que la Cour des comptes a publié les résultats de son évaluation dans le Rapport global des élections municipales de 2018, la Commission conjointe n'a apparemment jamais fonctionné.

⁵⁴ Souvent, les partis soumettent les comptes pour plusieurs années consécutives à la fois ce qui réduit l'efficacité du contrôle car les données chiffrées peuvent être harmonisées entre elles afin de dissimuler certaines pratiques interdites.

⁵⁵ Le [Projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement](#) (juillet 2018) est voué à remplacer le décret-loi temporaire, adopté en 2011.

La Constitution détermine les conditions d'éligibilité au poste de Président de la République qui sont développées dans la Loi électorale. Tout électeur ou électrice de religion musulmane, de nationalité tunisienne depuis la naissance et âgé de 35 ans au moins peut déposer sa candidature auprès de l'ISIE. Il n'existe pas de restrictions déraisonnables au droit de se porter candidat à la Présidence de la République, à l'exception de la condition religieuse, qui est contraire aux obligations internationales⁵⁶.

La Constitution prévoit le parrainage des candidatures (art. 74) et la Loi électorale a déterminé leur nombre⁵⁷ ainsi qu'imposé une caution financière assez modeste. Ces deux conditions sont conformes aux procédures les plus utilisées et ne limitent pas de façon excessive le droit de candidature.

La vérification d'un nombre très important de parrainages des citoyens, avec des moyens et un temps très limité, continue à susciter des interrogations quant à sa fiabilité, comme en 2014. A la demande des organisations de la société civile, le 17 août l'Instance a finalement publié sur son site Facebook des parrainages des candidats soutenus par des députés à l'ARP. En ce qui concerne la publication de parrainages de citoyens, l'ISIE a opté, comme en 2014, pour leur non-publication en raison du conflit entre le droit à l'information et celui de la protection des données personnelles, donnant priorité à ce dernier. La Loi électorale est muette sur la publication de parrainages. Comme en 2014, l'ISIE a toutefois mis en place un système USSD (SMS gratuit au *195* N° Carte d'identification Nationale#) pour faciliter la vérification des parrainages par les citoyens. Quelques plaintes auraient été déposées auprès des procureurs des Tribunaux de première instance de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid par des citoyens se plaignant que leur nom aurait été utilisé à leur insu après vérification à travers ce système⁵⁸.

Recommandation n° : 9

Informatiser pour le rendre plus fiable le processus de parrainage des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens, par exemple à travers une plateforme sécurisée en ligne.

L'ISIE a enregistré 97 dossiers de candidatures du 2 au 9 août. L'Instance a retenu de façon provisoire 26 candidats, dont deux femmes, et a refusé l'inscription de 71 demandes pour différentes irrégularités⁵⁹; la défaillance commune a été le manquement aux parrainages requis⁶⁰ sans possibilité de régularisation.

⁵⁶ L'Observation générale N° 25 du Comité des Droits de l'Homme sur l'article 25 du PIDCP, paragr. 3 mentionne « Tout citoyen doit jouir de ses droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion (...) ». Par ailleurs, selon l'avis de la Commission de Venise sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, paragraphe 102, adopté lors de sa 96^{ème} session plénière en octobre 2013, « l'exclusion de tout candidat (ou candidate) non musulman se concilie mal avec ces dispositions ».

⁵⁷ La Loi électorale inscrit le nombre par catégories, dont un minimum de dix députés de l'ARP, ou un minimum de dix mille électeurs inscrits et répartis sur au moins dix circonscriptions électorales, à condition que leur nombre ne soit pas inférieur à cinq cents électeurs par circonscription. La possibilité de se faire parrainer par quarante présidents des conseils des collectivités locales élus n'a pas été utilisée par les candidats retenus.

⁵⁸ L'article 158 de la Loi électorale prévoit une peine d'emprisonnement de 6 mois et une amende de 1.000 dinars « pour quiconque (...) introduit, intentionnellement, des données fausses (...) dans sa demande de candidature ».

⁵⁹ Onze candidats ont été parrainés par des députés à l'ARP et les quinze autres candidats par des électeurs.

⁶⁰ Cette erreur n'est pas régularisable selon la Loi électorale.

La décision de l'ISIE sur les candidatures provisoirement retenues est contestable devant le Tribunal administratif. En première instance, parmi les 15 recours introduits devant les Chambres d'appel du TA⁶¹, quatre ont été acceptés quant au fond. Pour ces derniers dossiers, les Chambres d'appel⁶² ont annulé les décisions de rejet de candidature de l'ISIE pour la non-acceptation des candidatures, considérant que l'ISIE n'a pas permis, à tort, la possibilité de régularisation des dossiers.

En deuxième instance, parmi les 11 appels⁶³, quatre jugements annulant les décisions de rejet de candidatures de l'ISIE ont été annulés par l'Assemblée plénière qui a donné droit à l'ISIE dans leur interprétation des limites du droit de rectification des dossiers⁶⁴. Le 31 août, l'ISIE a proclamé la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle, sans changement par rapport à la liste provisoire.

Dossier judiciaire du candidat Nabil Karoui

La détention préventive du candidat Nabil Karoui a largement marqué le processus électoral⁶⁵. Cette détention a fait l'objet de critiques par de nombreux interlocuteurs rencontrés par la MOE quant à son bienfondé procédural. Ils ont notamment dénoncé l'interférence du politique dans le domaine judiciaire⁶⁶.

Le candidat Nabil Karoui⁶⁷ a été arrêté et placé en détention préventive le 23 août à la suite d'un mandat de dépôt émis par la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Tunis⁶⁸. Cette

⁶¹ Quatre recours ont été rejetés quant à la forme, sept recours ont été rejetés quant au fond. Le problème du décompte des délais pour la rectification de dossiers, notamment lors de jours fériés, a été soulevé dans la plupart de ces cas, ainsi que l'impossibilité de régulariser les dossiers de candidatures si le nombre minimal de parrainages n'est pas atteint lors du dépôt (Affaires n° 2014, Lazhar Ghazlani ; n° 2015 Mounir Baatour, n° 2022) Mohamed Lawset Ayari ; n° 2024 Leila Hammami ; n° 2026, Mohamed Saleh Jnedi ; n° 2028, Abdellatif Dridi ; n° 2031, Bechir Aouani). Une interprétation restrictive du décompte du délais est effectuée par l'ISIE et par le TA.

⁶² N° 8 Affaires n° 2017 Bahri Jlassi ; n° 2018, Sahbi Brahem ; n° 2020, Mohamed Hedi Ben Hussein, n° 2025, Marwen Ben Amor.

⁶³ Deux ont été rejetés quant à la forme et cinq ont été rejetés quant au fond. Affaires n° 3009, Mounir Baatour (le candidat, qui est avocat, a présenté le recours lui-même. Le TA a rappelé sa jurisprudence stable quant à l'interdiction qu'un avocat se présente en personne car la représentation nécessite la différence entre le requérant et l'avocat selon la Loi) et n° 3011, Abdellatif Dridi.

⁶⁴ A la date de la rédaction de ce rapport, le TA a communiqué 8 des 11 jugements en appel.

⁶⁵ Quant au candidat Slim Riahi, un mandat de dépôt a été émis à son encontre par la même Chambre d'accusation mentionnée dans le cas de M. Karoui le 17 avril 2019. M. Riahi est accusé dans un dossier de crime de blanchiment d'argent et de corruption. Le candidat était en France au moment de l'adoption de cette mesure provisoire et il n'est pas rentré en Tunisie depuis cette date afin d'éviter une arrestation. Le 30 août, la Cour de Cassation a rejeté sur le fond le pouvoir de demande en annulation de ce mandat.

⁶⁶ L'application de l'article 117 du Code de procédure pénal est discutable. L'émission d'un mandat de dépôt nécessite plusieurs conditions de fond et procédurales, dont notamment une motivation en raison de certaines circonstances. Toutefois, cet article permet à une chambre d'accusation, à tout moment, d'émettre ce mandat de dépôt.

⁶⁷ Suite à un dossier de l'ONG I Watch soumis en 2016 auprès du Procureur de la République, celui-ci a ordonné une enquête près du pôle judiciaire financier et économique du Tribunal de première instance de Tunis. Le juge d'instruction a changé le statut de témoin à accusé le 28 juin 2019. Son frère et lui ont été accusés de blanchiment d'argent, d'évasion fiscale ainsi que d'escroquerie. Ce changement de statut a été demandé par le Ministère public. Le juge d'instruction a ensuite adopté les deux mesures provisoires mentionnées plus haut.

⁶⁸ Ce mandat de dépôt concernait également son frère Ghazi, impliqué dans le même dossier d'instruction.

incarcération est intervenue lors d'un recours de ses avocats appelant à la levée des mesures provisoires adoptées par le juge d'instruction⁶⁹. C'est la première fois en Tunisie qu'un candidat est dans une telle situation et la Loi électorale est muette à ce sujet. La qualité de candidat de Nabil Karoui a été maintenue tout au long de sa détention préventive, cette situation judiciaire n'invalidant pas sa qualité de candidat. Les démarches relatives à sa libération ou à l'adoption de mesures en vue de lui permettre de mener campagne directement, telles que la possibilité d'accorder des entretiens aux médias publics et privés, se sont multipliées pendant la période électorale jusqu'à sa libération. Toutefois, le respect du droit à mener campagne de Nabil Karoui n'a pas été pris en considération par les autorités judiciaires. Plusieurs actions en justice en vue de sa libération ont été menées durant sa détention⁷⁰.

Le 9 octobre, deux jours avant la fin de la campagne électorale du second tour de l'élection présidentielle, la Cour de cassation a accepté le pourvoi en cassation présenté par les avocats, annulant le mandat de dépôt émis contre le candidat notamment pour vice de procédure⁷¹.

Candidatures à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP)

Des procédures de dépôt de candidatures complexes mais de mieux en mieux maîtrisées

Les conditions pour se porter candidat à l'ARP sont : être électeur, de nationalité tunisienne depuis au moins dix ans⁷², être âgé(e) de 23 ans révolus à la date de la candidature et ne pas être dans un des cas d'interdiction légale⁷³. Les cas prévus par la loi de non-éligibilité, sous réserve de démission ou de mise en disponibilité⁷⁴, ainsi que les cas d'incompatibilités ne sont pas disproportionnés⁷⁵. Les procédures de dépôt des listes de candidats des partis politiques, des

⁶⁹ Dont le gel de ses biens ainsi que l'interdiction de sortie du territoire tunisien.

⁷⁰ Parmi ces actions, une demande de libération a été introduite le 17 septembre auprès du Juge d'instruction du Pôle judiciaire financier et économique. Le Juge s'est déclaré incompétent le 18 septembre. Un appel a été interjeté par ses avocats auprès de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel. La grève de la magistrature du 20 au 29 septembre a eu comme effet collatéral l'ajournement de la délibération. Enfin, la demande de libération a été rejetée par la Chambre d'accusation qui a, par ailleurs, confirmé la non-recevabilité par le juge d'instruction.

⁷¹ Le 30 septembre 2019, l'Inspection générale du ministère de la Justice avait soumis un rapport relatif aux procédures d'émission de deux mandats de dépôt à l'encontre de Nabil et Ghazi Karoui où la régularité des procédures juridiques suivies avait été évoquée.

⁷² Cette condition peut être considérée comme discriminatoire, tel qu'indiqué dans l'Observation générale N°25 du CDHNU, paragr. 3 « En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25 du PIDCP ». Toutefois, cet aspect n'a pas fait l'objet de critiques de la part des interlocuteurs de la MOE.

⁷³ Art. 53 de la Constitution. Le Titre III de la Loi électorale, ainsi que la décision n° 17 du 14 juin 2019, encadrent les conditions et les procédures de candidature aux élections législatives. Exemples d'interdiction légale : condamnation pour obtention de financement étranger pour sa campagne électorale lors des précédentes élections ; condamnation à une peine complémentaire privant du droit de vote par une décision juridictionnelle irrévocable.

⁷⁴ Art. 20 : Il s'agit des magistrats, des chefs de missions diplomatiques, des gouverneurs, des premiers délégués, entre autres. Ces catégories ne peuvent être candidates dans la dernière circonscription électorale dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions pour la période d'une année au moins précédant le dépôt de leur candidature.

⁷⁵ Ces cas sont évoqués dans l'article 35 de la Loi, dont les membres du gouvernement, les fonctionnaires de l'Etat, les dirigeants d'un établissement public, entre autres cas.

coalitions ou de façon indépendante, auprès des IRE, sont nombreuses et demandent une préparation minutieuse⁷⁶.

Le principe de parité entre hommes et femmes, ainsi que la règle de l'alternance, sont inscrits dans la Loi électorale. La parité horizontale entre les têtes de liste pour les partis et coalitions politiques n'a pas été retenue lors de la réforme de la Loi électorale de 2017 pour ce type d'élection, bien qu'elle l'ait été pour les élections municipales et régionales. Enfin, l'inclusion d'au moins un(e) candidat(e) âgé(e) de 35 ans au plus pour les circonscriptions d'au moins quatre sièges est un moyen de promouvoir les candidatures des jeunes⁷⁷.

L'opération de dépôt des candidatures s'est tenue du 22 au 29 juillet 2019. Les dossiers de candidatures aux élections législatives enregistrées auprès des IRE⁷⁸ ont été au nombre de 1.581 (contre 1.326 en 2014). Après la fin du délai pour statuer sur les dossiers, l'ISIE a annoncé l'acceptation provisoire de 1.503 listes. Ces décisions des IRE ont pu être contestées auprès des Tribunaux de première instance (TPI) et auprès des Chambres d'appel du TA en deuxième instance.

Un total de 40 recours a été enregistré en première instance⁷⁹. En deuxième instance, 19 recours ont été traités par les Chambres d'appel du TA. Parmi ces recours, neuf recours ont été rejetés quant au fond⁸⁰, cinq ont été acceptés quant au fond⁸¹ et trois rejets quant à la forme, ces derniers toujours en raison du manque de notification correcte aux parties⁸². Un recours a demandé la révision d'un jugement de Chambre d'appel, une première lors d'un contentieux électoral⁸³. Le traitement de ce contentieux a donné lieu à la réintégration de trois listes⁸⁴ par rapport aux listes provisoirement retenues. *In fine*, le 31 août, l'ISIE a proclamé les 1.506 listes définitives des élections législatives.

⁷⁶ Deux listes (une initiale et une complémentaire) sont à présenter ; le nombre de candidats sur la liste initiale doit être égal au nombre de sièges réservés à la circonscription électorale.

⁷⁷ En cas de non-respect de cette condition, la liste est privée de la moitié de la valeur globale de la subvention publique.

⁷⁸ L'ISIE n'a pas communiqué sur le chiffre total des listes reçues au niveaux des IRE. Dans 5 circonscriptions (l'Allemagne, Kef, Tozeur, Zaghouan et Gafsa), toutes les listes déposées ont été acceptées. Le plus grand nombre de rejets a été enregistré à Sousse (8 listes rejetées). Dans les autres circonscriptions, les listes rejetées varient entre 1 et 5 (exemples : 1 liste rejetée à Ben Arous, 2 à Bizerte, 3 à Kairouan, 4 à Sfax 1 ou 5 à Médenine). Source : <https://ultratunisia.ultrasawt.com/>

⁷⁹ Seule information disponible à ce jour à travers l'ISIE : parmi ces 40 recours, il y a eu 7 rejets quant à la forme, 19 rejets quant au fond et 4 acceptations du recours.

⁸⁰ Affaires 20192008, 20192012, 20192016, 20192023, 20192029, 20192034, 20192035, 20192036, 20192037.

⁸¹ Affaires n° 2009, Liste Nidaa Tounes à Sfax 2 ; n° 2019, Liste Ettakatol al Madani à Monastir ; n° 2021, Liste Waad à Tunis 1 ; n° 2030, IRE Sousse ; n° 2033, IRE Monastir.

⁸² Affaire n° 2041, Liste Courant Démocratique à Ariana contre l'IRE et la liste Tahya Tounes ; n° 2032, Liste Feuille de Carthage contre l'IRE Médenine ; n° 2027, Liste AlQotb contre l'IRE à Sfax 2.

⁸³ Affaire 62194 pour révision du jugement N° 20192023. Le fondement de la révision a été l'article 77 de la Loi n° 40-1972 relative au Tribunal administratif qui dispose que « le recours en révision peut être formé (...) lorsqu'une partie a été condamnée faute d'avoir pu fournir une pièce qui était retenue par son adversaire (...) ».

⁸⁴ Les trois listes sont : L'Union démocratique sociale à Tunis 2 et les listes du Parti démocratique pour la justice et la prospérité dans la circonscription Amériques et reste de l'Europe, et dans celle du Monde arabe et reste du monde.

IX. CAMPAGNE ÉLECTORALE

Trois campagnes électorales peu dynamiques qui se sont chevauchées lors des élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle

Les dispositions de la campagne sont régies de manière détaillée par la Loi électorale et par une décision de l'ISIE fixant les règles et procédures d'organisation de la campagne électorale⁸⁵. Alors que l'état d'urgence est en place depuis novembre 2015, ces mesures n'ont pas engendrées de restriction durant la campagne sur les libertés de rassemblement, d'expression et d'information⁸⁶.

Contrôle des règles de campagne

L'ISIE, par l'intermédiaire des IRE, a contrôlé la campagne sur le terrain en ayant recours à des contrôleurs de campagne. Ils étaient présents lors des événements de campagne afin d'assurer le respect des dispositions juridiques en vigueur. Ils ont constaté des infractions consignées sur des procès-verbaux ayant force probante. Autour de 650 dépassements ont été constatés durant la campagne du premier tour de l'élection présidentielle, alors que près de 1.870 ont pris place lors du scrutin législatif et moins de 60 lors du second tour de l'élection présidentielle.

Les listes ou candidats n'ont pas la possibilité de contester les décisions et sanctions des IRE-ISIE relatives à des infractions électorales commises durant la campagne dans le cadre de procédures spécifiques devant une juridiction agissant dans des délais adaptés au processus électoral. De même, les listes ou candidats n'ont pas la possibilité de contester la non-action des IRE-ISIE devant une juridiction. En effet, les contestations ne peuvent s'opérer que par l'intermédiaire d'un recours ordinaire devant le TA, bien qu'une procédure en référé soit théoriquement possible⁸⁷. Etant donné les délais très longs de réponse du TA, ces recours ne peuvent pas être considérés comme effectifs⁸⁸.

Il est à noter que ce type de contentieux spécifique de la campagne électorale était présent dans le décret-loi 2011-35 (art. 47 nouveau) relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante mais n'a pas été retenu lors de l'adoption de la Loi électorale en 2014.

⁸⁵ Les règles de campagne dans le domaine des médias et les moyens de communication audiovisuels sont régis par la décision commune entre l'Instance supérieure indépendante pour les élections et la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle en date du 21 août 2019 relative à la définition des règles et des procédures spécifiques pour la couverture des campagnes électorales législatives et présidentielles par les médias et les moyens de communication audiovisuels.

⁸⁶ L'état d'urgence a été renouvelé de manière continue depuis novembre 2015 suite à une série d'attaques à caractère terroriste contre des touristes et des forces de sécurité tunisiennes.

⁸⁷ En effet, le premier président du Tribunal administratif peut en effet ordonner un sursis à exécution d'une décision jusqu'à l'expiration des délais de recours ou jusqu'à la date du prononcé du jugement, et ce « lorsque la demande du sursis repose sur des motifs apparemment sérieux et que l'exécution de la décision objet du recours est de nature à entraîner, pour le requérant des conséquences difficilement réversibles » (art. 39 de la loi n° 72-40 du 1^{er} juin 1972 relative au Tribunal administratif) ».

⁸⁸ La question de l'impunité des infractions électorales demeure. En effet, la MOE a été informée qu'aucune des 120 infractions électorales renvoyées aux procureurs de la République enregistrées lors des élections de 2014 n'ont été sanctionnées jusqu'à présent.

Recommandation n° 12 :

Création d'un contentieux spécifique à la campagne électorale, dans des délais adaptés au processus électoral.

Sondages d'opinion

La publication des sondages d'opinion et les « études et les commentaires journalistiques »⁸⁹ relatifs à ces sondages sont interdits durant la période électorale. Par ailleurs, aucune législation n'encadre la méthodologie et la déontologie des activités des sociétés de sondages⁹⁰. En réalité la pratique a été fort différente : de nombreux sondages relatifs aux intentions de vote d'instituts ayant pignon sur rue et d'autres inconnus en Tunisie ont été rendus publics par l'intermédiaire des médias sociaux avant les trois scrutins.

Ces sondages ont quelquefois montré des conclusions fort différentes dans les classements des candidats et listes, ce qui a soulevé des questions quant à leur professionnalisme. Les électeurs qui ont eu accès à ces sondages n'ont pas été en mesure de vérifier la méthodologie et la probité de ces études.

Recommandation n° 14 :

Adopter une loi relative aux règles méthodologiques et de déontologie encadrant les activités des sociétés de sondage, de manière à assurer aux citoyens des informations relatives aux études d'opinion vérifiables, transparentes et professionnelles.

Réduire dans la Loi électorale la période d'interdiction des sondages d'opinion de toute la période électorale actuellement en vigueur à une période plus courte.

Campagne du premier tour de l'élection présidentielle

La campagne électorale pour le premier tour de l'élection présidentielle a commencé le 2 septembre en Tunisie et a duré 12 jours suivi du silence électoral qui commence 24 heures avant le jour du scrutin. Avec 26 candidats en lice au premier tour de l'élection présidentielle, dont deux candidates, l'électorat tunisien a bénéficié d'une offre pluraliste, ce qui atteste à la fois du dynamisme de la démocratie tunisienne mais également d'un certain morcèlement du paysage politique. La campagne électorale s'est généralement déroulée dans un climat serein : plusieurs candidats ont organisé une série de rassemblements importants à travers le pays⁹¹ alors que d'autres ont plutôt tenu des réunions en plus petits comités. Les trois débats télévisés où les candidats ont présentés en direct leurs programmes ont constitué des temps forts de la campagne, qui ont chacun attiré une audience de près de trois millions de téléspectateurs.

⁸⁹ Décision de l'Instance supérieure indépendante pour les élections n° 2019-22 du 22 août 2019, fixant les règles et procédures d'organisation de la campagne électorale et de la campagne référendaire.

⁹⁰ Les projets de loi n° 2017-23 et n° 2016-21 sont sur les bancs de l'ARP. Les instituts de sondage en Tunisie sont demandeurs de l'adoption de lois qui permettraient de réguler le secteur.

⁹¹ Notamment Youssef Chahed, Abdelfattah Mourou, Abdelkarim Zbidi.

Nabil Karoui, sous le coup d'un mandat de dépôt et incarcéré le 23 août 2019, n'a pas bénéficié de mesures particulières lui permettant de mener campagne. La MOE a souligné l'importance du respect du principe de l'égalité des chances entre candidats le 9 septembre 2019⁹².

Les règles relatives à la campagne sont assez restrictives. La publicité politique⁹³ est interdite pendant toute la période électorale, à l'exception de l'élection présidentielle où les annonces publicitaires dans les journaux partisans et l'usage des supports publicitaires par les candidats sont permis. La définition de la notion de publicité politique est très large et a été sujette à interprétations divergentes par les IRE et les tribunaux dans le passé.

Le législateur a été motivé par un souci d'équité entre les candidats et listes et a décidé d'interdire dans la Loi électorale la « publicité politique » durant les campagnes électorales⁹⁴. Cette intention louable pourrait en pratique mener à affecter leur capacité à faire connaître leurs programmes aux électeurs. Il serait utile d'engager une réflexion quant à la nature des campagnes souhaitées. Si l'approche d'interdiction de toute forme de publicité politique est maintenue, il serait opportun de clarifier la distinction entre la notion de « publicité politique » et de « propagande électorale »⁹⁵. La clarification de ces deux notions est nécessaire afin d'éviter toute divergence d'interprétation concernant les activités autorisées et dès lors garantir le principe d'égalité entre les candidats et les listes. La pratique a montré que les mêmes activités de campagne sont interdites ou non d'une circonscription à l'autre.

Recommandation n° 13 :

Clarifier les notions de « publicité politique » et de « propagande électorale » en engageant une réflexion de fond sur la nature des campagnes électorales.

Recommandation n° 15 :

Renforcer l'application effective du droit de mener campagne pour un candidat à l'élection présidentielle en détention préventive, et en particulier l'accès aux médias, en vertu du principe d'égalité entre les candidats tel qu'inscrit dans la Loi et le cadre réglementaire.

⁹² Communiqué de presse de la MOE du 9 septembre 2019 : « La MOE UE, tout en respectant pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, invite les autorités concernées à prendre les mesures nécessaires afin de permettre à tous les candidats, dont M. Karoui, de mener campagne dans le respect du principe d'égalité des chances à l'élection présidentielle, tel qu'énoncé par la loi électorale tunisienne et les dispositions réglementaires en vigueur ». Un second communiqué sur cette question a été publié par la MOE le 3 octobre.

⁹³ Art. 3. « La publicité politique : Il s'agit de toute action publicitaire ou propagande moyennant contrepartie matérielle ou gratuitement, usant des méthodes et techniques du marketing commercial, destinée au grand public et visant à faire la promotion d'une personne, d'une position, d'un programme ou d'un parti politique en vue d'attirer les électeurs ou influencer leur comportement et leur choix, via les médias audiovisuels, la presse écrite ou électronique ou à travers des supports publicitaires fixes ou mobiles, installés sur les lieux ou les moyens publics ou privés ».

⁹⁴ L'utilisation de certaines méthodes de publicité politique lors des élections présidentielles est néanmoins permise : selon l'article 57 de la Loi électorale, « Le candidat aux élections présidentielles peut utiliser des moyens publicitaires, dont leurs conditions sont fixées par l'Instance ».

⁹⁵ Art. 59. « Les moyens de la propagande pour les élections et référendums consiste en les annonces, les réunions publiques, les manifestations, les cortèges, les rassemblements ainsi que toutes les actions publicitaires dans les différents médias audiovisuels, écrits et électroniques, et tout autre moyen de propagande ».

Campagne des élections législatives

La campagne électorale pour les élections législatives a duré 21 jours et a commencé le 14 septembre en Tunisie. Les règles relatives à la campagne pour les élections législatives sont plus restrictives que pour les élections présidentielles. En effet, la publicité politique est interdite contrairement aux élections présidentielles où les annonces publicitaires dans les journaux partisans et l'usage des supports publicitaires par les candidats sont permis.

1.506 listes émanant de partis, de coalitions ou des listes indépendantes ont participé aux élections législatives dans les 33 circonscriptions. Les résultats du premier tour de l'élection présidentielle ont été fortement présents dans le débat public et à travers les médias au détriment des enjeux des élections législatives, ce qui a réduit l'information à disposition des électeurs. Les réseaux sociaux, principalement Facebook, ont largement été utilisés par les différentes parties prenantes au processus électoral. Kaïs Saïed, qui ne dispose pas d'un parti, n'a pas présenté de listes candidates aux élections législatives. Du fait de sa détention préventive, Nabil Karoui, dont le parti a présenté des listes dans les 33 circonscriptions électorales, n'a pas pu faire campagne en personne pour ce scrutin.

La campagne pour les élections législatives a été assez limitée. Elle n'a effectivement commencé à être visible dans l'espace public que durant la seconde semaine pour s'accélérer réellement durant les derniers jours qui ont précédé le scrutin. Suite à l'annonce des résultats préliminaires du premier tour de l'élection présidentielle le 17 septembre, la plupart des partis se sont concentrés sur la réorganisation des stratégies après des résultats du premier tour pour beaucoup inattendus. La fatigue des appareils de campagne après le scrutin du 15 septembre et la rationalisation du budget de la campagne ont été invoquées par les interlocuteurs de la MOE comme explication du démarrage lent. La plupart des listes ont privilégié davantage la communication directe avec les électeurs par des rencontres en face-à-face ou en petits groupes, telles que dans des « tentes de campagne », ou par l'organisation de « cafés politiques ».

Campagne du second tour de l'élection présidentielle

La campagne a officiellement commencé le 3 octobre mais le chevauchement de la fin de campagne des élections législatives du 6 octobre a réduit la campagne pour le scrutin présidentiel du 13 octobre à quelques jours. En contraste avec le premier tour de l'élection présidentielle, la campagne menée par les partisans de Kaïs Saïed et de Nabil Karoui sur le terrain a été peu visible, malgré la relative accélération dans les derniers jours, suite à la mise en liberté de Nabil Karoui à deux jours de la fin de la campagne électorale. Kaïs Saïed n'a pas pris la parole en personne durant la campagne du second tour pour « des raisons morales et soucieux d'éviter toute équivoque concernant l'égalité des chances entre les candidats ». Il ne s'est exprimé directement que lors du débat avec Nabil Karoui, tenu le 11 octobre, et suivi par plus de 6 millions de téléspectateurs.

La campagne limitée des partisans du candidat Nabil Karoui a été menée par l'intermédiaire de cortèges et démarchages, via le « porte-à-porte » et la distribution de prospectus. Des affiches de campagne du candidat ont été visibles sur les panneaux publicitaires. Dans certaines circonscriptions, en particulier dans le sud du pays, les partisans n'ont pas fait campagne. En

revanche, une campagne sur les réseaux sociaux a eu lieu et s'est principalement tenue grâce à une couverture importante sur la page Facebook de la chaîne Nessma TV.⁹⁶

A l'approche du scrutin, les incertitudes liées à la libération de Nabil Karoui se sont poursuivies, y compris la rumeur de son éventuel retrait de la course à l'élection présidentielle. De plus, des accusations d'interférence étrangère ont été portées dans des médias contre Nabil Karoui⁹⁷, ou de lien avec des groupes radicaux contre Kaïs Saïed.⁹⁸

Ces développements et l'absence de campagne en personne des deux candidats ont contribué à éclipser le débat d'idées sur les enjeux réels de gouvernance et de développement du pays. La relance de la campagne après la sortie de prison de Nabil Karoui le 9 octobre n'a qu'en partie offert aux Tunisiens les informations normalement disponibles dans une campagne électorale de manière à effectuer un choix informé⁹⁹.

X. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

Le contrôle public déficient et l'insuffisante application des sanctions compromettent la transparence du processus électoral et l'égalité entre les candidats

Le contrôle public long et inefficace et l'insuffisante application des sanctions constituent les principaux défis dans le domaine du financement des campagnes électorales et ne motivent pas les acteurs politiques à connaître et à respecter les règles du jeu. Alors que la législation et ses objectifs restent en partie méconnus par certains candidats¹⁰⁰, d'autres ont fait part de leur intention de soumettre une comptabilité qui ne reflétera pas les flux financiers réels¹⁰¹. La question du respect des règles s'est posée également pour la campagne des deux candidats du second tour présidentiel. La non-comptabilisation des dons en nature reçus par Kaïs Saïed et l'implication d'une association dans la campagne de Nabil Karoui sont deux pratiques interdites par la Loi¹⁰². Contrairement aux

⁹⁶ En violation des règles de campagne applicables aux médias audiovisuels, la chaîne Nessma TV lui a offert une large couverture. Voir sections Médias ainsi que Réseaux sociaux et Internet.

⁹⁷ En violation des règles relatives à la campagne électorale, Nabil Karoui aurait conclu selon des médias un contrat auprès d'une société canadienne de lobby pour soutenir son élection à la présidence de la République. Ce dernier a démenti avoir conclu ce contrat.

⁹⁸ Les médias et réseaux sociaux ont relayé des accusations de liens de Kaïs Saïed avec des groupes « salafistes » ou encore avec le parti islamiste tunisien interdit « Hizb ut-Tahrir ». Kaïs Saïed a démenti ces allégations.

⁹⁹ La MOE a publié un second communiqué le 3 octobre 2019, au démarrage de la campagne du second tour de l'élection présidentielle, pour souligner qu'il « est important que le candidat Nabil Karoui soit en mesure de mener campagne, dans le cadre de l'égalité des chances avec le candidat Kaïs Saïed (...) ».

¹⁰⁰ Ils estiment que la comptabilité sert à se faire rembourser les frais de campagne à travers le financement public sans considérer que la législation cherche avant tout à établir une équité entre les candidats et diminuer l'influence de l'argent sur les élections.

¹⁰¹ Plusieurs prestataires de services marketing engagés dans la campagne reconnaissent également qu'une partie des frais est habituellement payée en liquide de manière officieuse.

¹⁰² Bien que l'association « Khalil Tounes » n'ait pas de liens financiers avec le parti politique du candidat ni avec sa candidature présidentielle, l'exposition de ces activités sur le terrain et notamment leur forte médiatisation sur Nessma TV pendant toute la période électorale peuvent difficilement être dissociées de sa campagne. Elles ont pu contribuer à renforcer la perception positive du candidat auprès des électeurs, notamment à travers la distribution des biens aux plus démunis.

obligations internationales, cette situation n'a pas permis de garantir la transparence du processus électoral quant au financement ni l'égalité entre les candidats.

Le cadre juridique régissant le financement de campagne est assez complet

En plus des règles et plafonds régissant les sources et dépenses des candidats¹⁰³, la législation prévoit la publication et la remise de comptabilité aux autorités compétentes ainsi qu'un contrôle public, assorti de sanctions pour la majorité des infractions¹⁰⁴. Le contrôle est partagé essentiellement entre l'ISIE, qui procède à l'estimation des dépenses durant la campagne, et la Cour des comptes, qui vérifie la comptabilité des candidats *a posteriori*.

De manière positive, l'amendement de la Loi électorale de 2017 a permis de rendre les peines plus proportionnelles à la gravité des infractions et d'appliquer un nouveau système de financement public conçu comme remboursement des dépenses après la campagne¹⁰⁵. Cependant, ce système a montré ses limites car les formations politiques qui ont participé aux élections municipales de 2018 n'ont toujours pas reçu le remboursement de leurs dépenses avant la campagne de 2019. Cette situation a défavorisé les partis et listes candidates aux moyens modestes qui sont particulièrement dépendants du financement public.

Bien que le plafond des dépenses pour les élections législatives ait été revu à la hausse, répondant à une recommandation antérieure de la MOE, il n'existe pas de consensus parmi les acteurs politiques permettant de conclure si les plafonds actuels sont suffisants ou devraient être augmentés. Cependant, ce débat ne revêtera toute son importance que lorsqu'un contrôle public efficace sera instauré car à ce jour le plafond des dépenses ne constitue pas une contrainte effective.

Le contrôle effectué par la Cour des comptes perd de son efficacité étant donné des délais d'examen trop longs et des ressources insuffisantes

Après la remise de la comptabilité par les candidats, la Cour des comptes dispose d'un peu plus de quatre mois pour établir un rapport d'évaluation. Cependant, sa publication ne coïncide pas avec la fin du traitement des cas de dépassements. Pour ce faire, la Cour suit sa procédure contentieuse ordinaire, avec double degré de juridiction, qui ne prévoit pas de délais spécifiques et peut s'étendre sur des mois, voire des années. Ainsi, le contentieux lié au financement des campagnes de 2014 et 2018 est toujours en cours.

¹⁰³ Une personne physique peut verser respectivement jusqu'à 12.093,12 TND (environ 3.800 EUR) et 8.602,08 TND (environ 2.700 EUR) à chaque candidat présidentiel ou liste législative. Pour les deux tours de l'élection présidentielle, les plafonds des dépenses ont été fixés respectivement à 1.768.641 TND (environ 560.000 EUR) et à 1.061.184 TND (environ 336.000 EUR). Pour les élections législatives, le plafond moyen est de 100.052 TND (environ 31.700 EUR) pour les circonscriptions à l'étranger et de 73.388 TND (environ 23.300 EUR) par circonscription sur le territoire national.

¹⁰⁴ Des peines électorales, financières ou pénales sont prévues pour financement étranger, non remise de la comptabilité, absence d'ouverture du compte bancaire unique de campagne, dépassement du plafond, utilisation des ressources administratives, achat de voix, etc. Cependant, certaines pratiques interdites ne sont pas assorties de sanctions : financement provenant de personnes morales, inobservation de l'unicité du compte bancaire, défaut de nomination du mandataire financier, etc.

¹⁰⁵ Auparavant, une partie de la subvention publique a été versée avant la campagne ce qui a favorisé les candidatures sans ambition politique, motivées par le seul bénéfice économique du financement public.

La lenteur du contrôle s'explique également par le manque de ressources de la Cour des comptes. Avec environ 170 juges, elle est chargée de contrôler la comptabilité de 26 candidats présidentiels et de 1.506 listes candidates. Selon les représentants de la Cour, depuis juillet 2018 ses activités se concentrent essentiellement sur la vérification des comptes liés aux élections municipales, et ce aux dépens de ses autres prérogatives. Il est d'autant plus important de renforcer les capacités de la Cour que ses compétences ont été sensiblement élargies en vertu de la nouvelle loi organique qui entrera en vigueur dès janvier 2020¹⁰⁶.

L'adoption de délais plus brefs permettrait également de verser le financement public aux formations politiques plus rapidement. Le remboursement des dépenses ne peut intervenir qu'après le contrôle de comptabilité lors duquel la Cour détermine le montant exact de la subvention due à chaque candidat.

Recommandation n° 16 :

Adopter des délais de traitement du contrôle du financement des dépenses de campagne précis et adaptés au calendrier électoral, et renforcer les capacités de la Cour des comptes avec des moyens financiers et humains appropriés.

Le contrôle et le rôle de conseil effectués par l'ISIE restent insuffisants, en raison notamment de l'absence du personnel permanent et d'une stratégie de long terme

Chargée de contrôler les dépenses des candidats pendant la campagne et ne disposant pas de personnel permanent, l'ISIE a recruté et formé environ 1.560 agents de contrôle temporaires¹⁰⁷. A travers des procès-verbaux qui ont force probante, ces agents ont procédé à l'estimation des dépenses. Cependant, selon les sources internes de l'ISIE, les données fournies étaient souvent sommaires ou incomplètes et, en l'absence d'une grille tarifaire préétablie, l'estimation des prix improvisée et non fiable. De ce fait, le contrôle de l'ISIE s'apparente trop souvent à un exercice formel, insuffisant pour détecter les dépassements éventuels.

En parallèle du contrôle, l'ISIE remplit également un rôle de conseil auprès des acteurs politiques. A cet effet, elle a préparé un manuel du financement et a mené des réunions d'information aux niveaux national et régional. Néanmoins, ces efforts sont intervenus peu avant ou pendant la campagne et ont parfois présenté une interprétation des règles divergente de celle de la Cour des comptes¹⁰⁸. De nombreux candidats et listes législatives ont indiqué à la MOE que le manque

¹⁰⁶ Hormis ses nombreuses missions habituelles, la Loi organique n° 2019-41 relative à la Cour prévoit trois nouvelles compétences : contribution à l'évaluation des politiques publiques, assistance aux pouvoirs législatifs et exécutifs pour la mise en place de la loi de finances, suivi de ses recommandations. De plus, elle accorde un statut indépendant à la Cour qui auparavant était rattachée à la présidence du gouvernement.

¹⁰⁷ Les agents contrôlent l'ensemble des règles de campagne : la dimension juridique/administrative ainsi que l'aspect financier.

¹⁰⁸ Les deux instances chargées du contrôle ne partagent pas la même méthodologie quant à la comptabilisation des dons en nature ou la durée pendant laquelle les dépenses de campagne peuvent être engagées. Il ne s'agit pas d'une opposition de principe mais plutôt d'un manque de coordination.

d'information a créé une certaine confusion ainsi que des obstacles pratiques dans la mise en place de la comptabilité¹⁰⁹.

Recommandation n° 17 :

Création d'une unité permanente au sein de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) chargée du contrôle de campagne et de son financement, y compris sur les réseaux sociaux.

L'unité pourrait développer une méthodologie de contrôle précise, harmonisée avec celle de la Cour des comptes, ainsi qu'une stratégie sur le long terme pour former à la fois son personnel de contrôle et les acteurs politiques.

Afin d'optimiser l'exercice du contrôle pour les élections de 2019, l'ISIE et la Cour des comptes ont respectivement mis en place une coopération renforcée avec les institutions des finances publiques et avec la société civile. Néanmoins, ces efforts demeurent marginaux et n'ont pas permis de compenser les lacunes systémiques qui requièrent des réformes juridiques, budgétaires et organisationnelles.

XI. MÉDIAS

Un paysage médiatique pluraliste bien que vulnérable à l'influence des forces politiques

Le paysage médiatique est pluraliste et la législation impose aux médias le principe de transparence en ce qui concerne la propriété des médias. La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) a la responsabilité de veiller à éviter la concentration des groupes de médias et à faire respecter le pluralisme politique.

La télévision demeure la principale source d'information et les radios représentent une plateforme de débat public et d'analyse politique souvent critique. Le secteur audiovisuel comprend 13 chaînes de télévision et 39 radios, soit un total de 52 médias publics, privés et associatifs diffusant dans le cadre juridique existant. La MOE constate que trois médias privés présentant un lien direct avec des personnalités politiques émettent sans disposer d'une licence, à savoir Nessma TV, Zitouna TV et radio Quran al-Karim¹¹⁰. Les décisions de suspendre la diffusion de ces médias prises par la HAICA restent non-exécutées et, le 27 août, la HAICA a appelé les institutions étatiques à remplir leur rôle dans l'application de la loi à cet égard.

Une vingtaine de quotidiens et magazines sont publiés en Tunisie, mais après un essor important suite à la Révolution, le secteur de la presse écrite a connu une crise structurelle, compensée par une augmentation du nombre de médias électroniques offrant souvent une version arabe et française. L'agence de presse publique, Tunis Afrique Presse (TAP), représente une importante source d'information pour l'ensemble des médias.

¹⁰⁹ Les acteurs politiques ont notamment rencontré des problèmes d'ouverture et de fermeture du compte bancaire et ne savaient pas comment comptabiliser les dépenses engagées avant la période de campagne.

¹¹⁰ Nabil Karoui (président du parti Qalb Tounes, candidat de ce parti à l'élection présidentielle et actionnaire de Nessma TV), Said Jaziri (président du parti Errahma, candidat de ce parti aux élections législatives dans la circonscription de Ben Arous et propriétaire de radio Quran al-Karim) et Oussama Ben Salem (l'un des associés de la société Zitouna TV et membre du Conseil de la Choura du mouvement Ennahdha).

La Constitution garantit la liberté d'expression et consacre le droit d'accès aux réseaux de communication. Le dispositif législatif dans le domaine des médias assure le droit d'accès à l'information et la protection de sources des journalistes¹¹¹. La diffamation et la calomnie restent passibles de peines d'emprisonnement selon le Code Pénal, ce qui est contraire aux normes internationales en matière de liberté d'expression.

Recommandation n° 22 :

Dépénaliser les dispositions relatives à la diffamation et à la calomnie.

Une campagne électorale dans les médias traditionnels caractérisée par de nombreuses infractions et par les efforts de la HAICA pour remplir son rôle institutionnel

Une réforme de la législation des médias audiovisuels est toujours en attente et l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA), entité constitutionnelle qui devait remplacer la HAICA, n'a toujours pas été mise en œuvre. La HAICA, créée en 2013, poursuit ses activités malgré l'expiration de son mandat depuis mai 2019.

Le cadre juridique des médias garantit pour l'essentiel la liberté d'expression pendant la période électorale. La Loi électorale, le décret-loi 2011 créant la HAICA, une décision conjointe adoptée par la HAICA et l'ISIE le 21 août 2019 et la décision de l'ISIE du 22 août 2019 fixant les règles et procédures d'organisation de la campagne encadrent la couverture des campagnes législatives et présidentielle. La HAICA et l'ISIE se répartissent la supervision des contenus : la HAICA est responsable des médias audiovisuels, y compris leurs pages web et profils officiels sur les réseaux sociaux ; l'ISIE est en charge de la presse écrite et des médias en ligne.

La HAICA est une instance de régulation des médias audiovisuels munie d'un pouvoir de sanction des médias et qui conduit un monitoring permanent pour détecter les violations des règles concernant les médias, y compris pendant les campagnes électorales. Pendant la période d'observation, la HAICA a publié trois rapports résumant ses observations, non-inclus l'analyse des pages web des médias audiovisuels et de leurs pages sur les réseaux sociaux. L'Autorité a infligé 45 amendes à plusieurs médias en raison de la diffusion de publicité politique, de violations du silence électoral, de contre-propagandes et évocations de sondages. 32 ont été enregistrées contre des chaînes de télévision et 13 contre des radios.

L'ISIE a conduit une activité de monitoring de la presse écrite et des sites électronique pendant la campagne, le but étant d'identifier d'éventuelles violations des principes et règles de campagne. Bien que l'unité de monitoring des médias de la MOE ait constaté des violations du silence électoral par le quotidien Al Chourouk et certains médias électroniques, l'ISIE n'a adopté aucune sanction contre ces derniers ni publié aucun rapport de monitoring durant la période d'observation.

Recommandation n° 21 :

Publier régulièrement pendant la période électorale :

- les rapports du monitoring par la Haute autorité indépendante de la communication

¹¹¹ Circulaire n°19 du 18 mai 2018 visant à appliquer les dispositions de la loi organique n° 201622 du 24 mars 2016.

*audiovisuelle (HAICA) des pages web et réseaux sociaux des médias audiovisuels ;
- les rapports du monitoring par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) des médias électroniques, de la presse écrite et des réseaux sociaux.*

Contrairement aux règles établies par la décision conjointe HAICA-ISIE, la MOE a constaté plusieurs cas de chevauchement des campagnes législatives et présidentielles dans les mêmes émissions et des évocations de sondages d'opinion ainsi que des occurrences de publicité politique.

L'interdiction d'utiliser les médias audiovisuels illégaux à des fins de propagande politique par les candidats n'a pas été respectée, tout comme la prohibition pour les candidats propriétaires, actionnaires ou affiliés à un média de les utiliser à des fins de campagne ou de propagande à l'encontre de leurs rivaux. Pendant la période d'observation, les trois médias illégaux¹¹² Nessma TV, Zitouna TV et radio Quran al-Karim ont largement soutenu leurs actionnaires, associés ou propriétaires respectifs qui se portaient candidats¹¹³.

Monitoring des médias

La MOE a constaté que l'obligation d'appliquer le principe d'égalité pour la couverture médiatique de la campagne présidentielle et le principe d'équité pour la couverture de la campagne législative établie par la décision conjointe ISIE-HAICA du 21 août n'a pas été respectée par les médias audiovisuels observés par la MOE¹¹⁴.

Pendant la période d'observation, sept débats télévisés entre candidats, dont quatre pour l'élection présidentielle et trois pour les élections législatives, ont été organisés pour la première fois dans l'histoire du pays à l'initiative du forum des débats arabes « Munathara », qui est une organisation non-gouvernementale internationale, en collaboration avec l'ISIE, la HAICA ainsi que les médias publics et privés. Cependant, les débats n'ont répondu qu'en partie aux attentes des citoyens en matière d'information sur les candidats en lice en raison de l'absence des deux candidats Nabil Karoui et Slim Riahi aux débats présidentiels du premier tour et de la participation d'un nombre limité de listes candidates (choisies par tirage au sort et de manière aléatoire) lors des débats pour les élections législatives. La MOE salue les efforts de ces institutions et de nombreux médias qui ont déposé plusieurs demandes officielles auprès des autorités pour obtenir l'autorisation d'interviewer Nabil Karoui afin de lui permettre de bénéficier du principe de l'égalité des chances reconnue aux candidats par la loi tunisienne.

¹¹² Ces médias exercent sans disposer d'une licence de diffusion accordée par la HAICA car, au moment de présenter leurs demandes, leurs dossiers ne remplissaient pas les conditions établies par le cahier des charges de l'instance de régulation. Ils ne sont pas autorisés à diffuser mais ils continuent à le faire illégalement.

¹¹³ Le monitoring des médias de la MOE démontre une large couverture favorable pour Nabil Karoui et le parti Qalb Tounes par Nessma TV. Un rapport de la HAICA du 3 octobre sur la couverture de la campagne par les trois médias illégaux décrit en détail la large couverture de Nessma TV en faveur du candidat Karoui, et de son parti, de radio Quran al-Karim en faveur du candidat Jaziri et de Zitouna TV pour le parti Ennahdha.

¹¹⁴ Echantillon : Chaînes de télévision (plage horaire 18h – 23h) : chaîne publique Wataniya 1 et chaînes privées Nessma TV, Attessia TV et Al Hiwar Ettounsi ; radios (journaux parlés 7h – 9h et plage horaire 12h – 14h) : radio publique Radio Nationale et radio privée Mosaïque FM ; journaux : La Presse et Al Chourouk ; médias en ligne : www.shemsfm.net, www.alchourouk.com, www.lapresse.tn, www.babnet.net, www.tuniscope.com, www.kapitalis.com, www.businessnews.com, www.akherkhabaronline.com et www.tunisienumerique.com.

Le nombre élevé des listes candidates rend difficile l'application rigoureuse de la réglementation complexe de la couverture médiatique de la campagne législative

Pour la campagne des élections législatives, le cadre juridique concernant la couverture médiatique de la campagne a été complété par une réglementation spécifique de la HAICA datée du 16 septembre, deux jours après le début de la campagne. De plus, cette réglementation qui précise les règles de répartition du temps d'antenne entre les listes définitivement validées aux élections législatives n'a été publiée que le 24 septembre, soit dix jours après le début de la campagne.

Les médias étaient censés garantir selon la Loi une couverture équitable aux 1.506 listes de candidats en compétition. Les listes ont été divisées en quatre catégories selon le nombre de circonscriptions dans lesquelles elles se présentaient et un pourcentage de temps d'antenne a été attribué sur base proportionnelle à chaque catégorie, sans préciser un critère de répartition à l'intérieur de chaque catégorie ni tenir compte d'autres critères de représentativité comme le nombre d'élus. Ces règles apparaissent difficiles à mettre en œuvre en raison du nombre élevé des listes candidates et des moyens techniques nécessaires. De plus, compte tenu de la complexité de la réglementation, une publication avant la campagne de ces règles spécifiques aurait été nécessaire.

Recommandation n° 20 :

Simplifier la réglementation concernant l'accès des listes candidates aux médias audiovisuels pendant la campagne législative. Renforcer le principe d'équité par l'inclusion de critères de représentativité, comme le nombre d'élus déjà obtenus par ces listes ou partis politiques lors de précédentes élections, qui reflètent l'importance réelle des acteurs politiques.

La majorité des médias rencontrés ont déclaré à la MOE avoir consacré une partie de la programmation à la campagne législative qui a duré trois semaines. Toutefois, pendant la première semaine les médias observés par la mission ont concentré leur attention sur les résultats et les enjeux de l'élection présidentielle. La plupart des médias privés observés par la MOE n'ont commencé à couvrir les élections législatives que lors de la deuxième semaine de campagne.

Les médias observés ont couvert la campagne électorale législative de façon généralement neutre. Les médias publics ont fait un effort pour assurer une couverture pluraliste et équitable, en offrant à toutes les listes candidates la possibilité d'enregistrer et de diffuser des séances d'expression directe de même durée. Cependant, plusieurs interlocuteurs dans les régions ont critiqué cette formule, en raison du temps limité offert aux candidats. La MOE a constaté que les médias publics et radio Mosaique FM ont généralement respecté l'interdiction de fusionner la couverture des campagnes présidentielle et législatives dans le même programme, contrairement aux chaînes de télévision privée observées.

Selon les résultats du monitoring de la MOE, les médias privés n'ont pas garanti le strict respect des règles de répartition du temps d'antenne entre les quatre catégories de listes en compétition. La MOE a noté que certaines listes candidates ont été davantage médiatisées à l'intérieur de chaque

catégorie¹¹⁵. La chaîne de télévision Al Hiwar Ettounsi a dédié une large part de la couverture à Ennahdha, à Qalb Tounes et à Aïch Tounsi qui ont cumulativement obtenu 52 % du temps dédié à la campagne ; Atteessia TV a favorisé la visibilité de Tahya Tounes, suivi par Ennahdha, Qalb Tounes et la coalition Al Karama (54 % du temps total) ; Nessma TV, la chaîne dont Nabil Karoui est actionnaire, a largement favorisé Qalb Tounes avec 42 % de la couverture globale.

Après la publication des résultats provisoires des élections législatives et sur la base du rapport de monitoring de la HAICA relatif aux « violations graves » des règles de campagne par les trois médias illégaux, l'ISIE a retiré au parti Errahma un siège, en invoquant l'article 143, sur les quatre remportés par cette formation en l'attribuant au Mouvement du Peuple. La justification en était l'impact sur les électeurs de la publicité politique opérée au bénéfice d'Errahma pendant la période électorale par la radio Quran al-Karim. Propriétaire du média et animateur de la radio, la tête de liste du parti Errahma dans la circonscription de Ben Arous a gagné le recours contre cette décision et a récupéré son siège. L'ISIE n'a adopté aucune mesure suite aux violations de la Loi électorale commises par les chaînes Zitouna TV, en faveur d'Ennahdha, et Nessma TV que la HAICA a remarqué dans le cadre du même rapport.

Une campagne présidentielle caractérisée par l'accès limité des candidats aux médias traditionnels

La MOE a constaté une large couverture médiatique de la campagne du premier tour, alors que l'égalité des chances imposée par la Loi n'a pas pu être garantie en raison des mesures judiciaires visant les candidats Nabil Karoui et Slim Riahi. Les résultats du monitoring de la mission montrent que les médias publics ont assuré une couverture neutre. Par contre, Nessma TV a favorisé le candidat Nabil Karoui, actionnaire de la chaîne, en lui offrant 68 % du temps d'antenne dédié à l'actualité politique, avec une couverture positive de 46 %. Par ailleurs, la couverture notable accordée au chef de gouvernement Youssef Chahed, candidat au premier tour de l'élection présidentielle, par Nessma TV (17 %) a été principalement négative (93 %). Pour sa part, Al Hiwar Ettounsi a également adopté une approche négative envers Youssef Chahed, amplement critiqué par le candidat Riahi pendant une interview exclusive accordée par la chaîne. La couverture d'Atteessia TV a été plus équilibrée. Radio Mosaique FM a accordé le même temps et une couverture neutre à l'ensemble des candidats, ou de leurs représentants, dont certains n'ont cependant pas répondu à l'invitation de cette radio.¹¹⁶ Le journal Al Chourouk et certains médias en ligne ont enfreint le silence électoral, publiant le 14 septembre, veille du premier tour de l'élection présidentielle, des messages de campagne.

Durant la campagne du second tour de l'élection présidentielle, l'accès direct aux médias des deux candidats présidentiels a été limité¹¹⁷. Les deux candidats ont néanmoins fait l'objet de commentaires politiques et la MOE a observé la couverture médiatique qui leur a été consacrée. L'attention de tous les médias, y compris ceux de l'échantillon du monitoring de la mission, s'est focalisée sur la situation judiciaire de Nabil Karoui, en détention jusqu'au 9 octobre. Wataniya 1, la chaîne de télévision publique, a ainsi consacré à Nabil Karoui 60 % de la couverture de

¹¹⁵ Les listes indépendantes ont été comptabilisées à part.

¹¹⁶ Kaïs Saïed, Selma Elloumi, Hachmi Hamdi et Slim Riahi.

¹¹⁷ Etant donné la détention du candidat Nabil Karoui et la décision du candidat Kaïs Saïed de ne pas mener campagne suite à la situation de son adversaire et dans un souci d'équité.

campagne, El Hiwar Ettounsi 79 %, Atteessia TV 62 %, Nessma TV 83 %, la Radio nationale 77% et la radio Mosaïque FM 75 %. Le ton a été généralement neutre, à l'exception de Nessma TV dont 44 % du temps d'antenne accordé à Nabil Karoui était positif. De plus, la large médiatisation par Nessma TV des activités de bénévolat de l'organisation caritative « Khalil Tounes », dont Nabil Karoui est le fondateur, pendant toute la période d'observation de la MOE a contribué à renforcer de manière indirecte la perception positive du candidat Karoui. Diffusée quotidiennement en *prime time*, une émission portant le nom de cette association a mis en scène des campagnes de charité où des volontaires distribuaient nourriture, habits et électroménager, en alternance avec des séquences durant lesquelles des bénéficiaires de ces aides exprimaient leur reconnaissance envers l'association fondée par Nabil Karoui en 2016¹¹⁸.

Juste après la diffusion des premiers sondages de sortie des urnes concernant les résultats du second tour de l'élection présidentielle le 13 octobre, deux journalistes de la chaîne de télévision El Hiwar Ettounsi qui étaient en train de couvrir les célébrations organisées au centre-ville ont été agressés par des sympathisants présumés de Kaïs Saïed. Un grand nombre d'acteurs politiques et sociaux, y compris le candidat lui-même, ont condamné cet incident et appelé au respect de la liberté d'expression.

La MOE a observé des cas de fausses informations publiées par les médias en ligne. Evolution positive, la HAICA, l'Agence Tunis-Afrique-Presse, la télévision et la radio publiques tunisiennes ont lancé le 6 octobre une plateforme de lutte contre la propagation de fausses informations afin de vérifier la véracité des informations diffusées sur internet et faciliter le travail des journalistes.

Recommandation n° 23 :

Poursuivre le développement d'outils de vérification de l'information afin de contrer le phénomène de désinformation en ligne en concertation avec les médias publics et privés, les principaux fournisseurs de réseaux sociaux et la société civile.

XII. RÉSEAUX SOCIAUX ET INTERNET

Une période électorale marquée par une impunité généralisée face aux violations des réglementations concernant la diffusion des publicités politiques en ligne

Les campagnes en ligne

Les candidats et leurs partisans ont largement utilisé les réseaux sociaux pour promouvoir la personnalité des candidats, leurs propositions et leurs événements de campagne. Les électeurs ont également eu recours à ces plateformes pour partager leurs opinions concernant les candidats. La campagne en ligne pour les trois scrutins s'est déroulée principalement sur Facebook qui est de loin le réseau social le plus populaire en Tunisie avec plus de 7,4 millions de comptes d'utilisateurs. D'autres plateformes telles que YouTube, Instagram et Twitter ont aussi été utilisées mais de manière plus limitée.

¹¹⁸ L'émission « Khalil Tounes » a été lancée en mars 2017 sur Nessma TV et Nabil Karoui en a été le présentateur jusqu'en juin 2019.

Globalement, les campagnes présidentielle et législatives en ligne ont abordé les mêmes thèmes que les campagnes sur le terrain. Les sujets régionaux ont souvent dominé les campagnes législatives en ligne. Alors que la campagne du candidat Nabil Karoui s'est focalisée sur les thèmes de la pauvreté et de la détention du candidat, celle du candidat Kaïs Saïed a été centrée sur la réforme de la Constitution et ses propositions sur la décentralisation. Tout au long de la période électorale, les candidats ont été plus visibles en ligne que leurs projets politiques, surtout pendant le premier tour de l'élection présidentielle. Pendant le second tour, la campagne a été relativement de faible intensité jusqu'à la libération de Nabil Karoui après laquelle la campagne en ligne s'est intensifiée. Un important réseau de comptes sociaux, regroupant 2,9 millions de membres de groupes Facebook soutenant Kaïs Saïed et de supporters de pages Facebook en faveur de ce candidat, a été observé par la MOE lors du processus électoral, y compris une cinquantaine de pages sur lesquelles des vidéos, images, et messages de soutien pour le candidat ont été intensivement partagées¹¹⁹. Alors que Kaïs Saïed a nié avoir mené une campagne sur Facebook, ces comptes ont constitué un outil significatif pour la promotion de sa candidature¹²⁰.

De manière générale, alors que des cas isolés de discours de haine ont été observés¹²¹, globalement le ton de la discussion en ligne s'est révélé passionné mais dénué d'agressivité excessive.

Certaines listes de candidats aux élections législatives, surtout les indépendants, ont géré personnellement un nombre limité de pages Facebook, alors que les listes des principales formations politiques ont en général bénéficié d'un large réseau de pages et de groupes, des variations reflétant leurs capacités financières et organisationnelles¹²². Ces réseaux ont soutenu non seulement les listes candidates mais également des candidats pour l'élection présidentielle appuyés par ces formations.

Des occurrences de désinformation ont cherché à avoir un impact négatif sur la perception en ligne des partis et candidats pendant toute la période électorale¹²³. Par ailleurs, plus de 50 différentes occurrences de déclarations objectivement fausses ont été relevées par la MOE sur les pages

¹¹⁹ Par exemple, les pages Facebook @KaisSaiedfanpage (206.656 abonnés), @kaissaiedofficielle (248.648 abonnés), et @kais.saied.news (92.243 abonnés), et les groupes « Victoire Professeur Kaïs Saïed » (183.091 membres), « Kaïs Saïed Président de la Tunisie 2019 » (97.776 membres) et « Kaïs Saïed Président de la République Tunisie » (56.473 membres). La MOE a ainsi relevé plus d'un million d'abonnés de pages montrant le visage de Kaïs Saïed et plus d'un million de membres de groupes soutenant le candidat. Quatre des cinq pages comptant le plus d'abonnés parmi les pages de soutien en faveur de Kaïs Saïed étaient administrées par au moins une personne située à l'étranger pendant la campagne. Il est à noter que les mêmes abonnés ou supporters peuvent apparaître plusieurs fois dans des pages ou groupes de soutien différents, augmentant d'autant le nombre total de soutiens supposés.

¹²⁰ Par exemple, le 21 septembre, la page @Kaissaiedofficielle a partagé une vidéo du candidat qui avait été regardée plus de 200.000 fois à la date du scrutin du second tour de l'élection présidentielle le 13 octobre.

¹²¹ Par exemple, un discours de haine, incluant l'usage de mots violents contre le parti Ennahdha, a été observé sur trois pages Facebook parmi un échantillon de 300 pages politiques monitorées par la MOE entre le 7 et le 26 septembre 2019.

¹²² Par exemple, sur 500 pages politiques observées par la MOE qui ciblent les utilisateurs par région, un réseau de 79 pages soutenaient le parti Ennahdha alors que 37 soutenaient le parti Qalb Tounes.

¹²³ En mai 2019, Facebook a supprimé une page qui se présentait comme une page de vérification de faits, « Stop à la désinformation et aux mensonges ». Cette page, qui faisait partie d'un réseau international de pages liées à une entreprise de lobbying politique en Israël, a diffusé des désinformations qui nuisaient à plusieurs candidats pour la présidentielle, voir www.newsroom.fb.com/news/2019/05/removing-coordinated-inauthentic-behavior-from-israel/

politiques en ligne, souvent sous forme de faux-sondages discréditant ou favorisant des candidats¹²⁴. L'AFP, le site d'information Business News et la HAICA ont lancé des plateformes de vérification des faits en ligne pour combattre les fausses informations pendant les élections. Des réponses rapides à la diffusion de fausses informations ont été parfois efficaces. Par exemple, une image retouchée a été diffusée le 13 octobre et partagée 1.700 fois montrant Nabil Karoui avec un bulletin de vote en faveur de Kaïs Saïed. La plateforme de vérification des faits de la HAICA a publié le même jour un démenti pour signaler que cette image était fausse. Bien que ce démenti ait été souvent partagé en ligne, aucune action n'a été effectuée par Facebook pour supprimer cette image¹²⁵.

Alors que la MOE a observé des publicités électorales sur des sites internet, les contenus électoraux les plus regardés ont été diffusés via des réseaux sociaux. Les pages Facebook ont ainsi été beaucoup plus visibles que les sites internet des partis et candidats. Les sites internet ont notamment été utilisés pour diffuser des contenus vidéo qui étaient également publiés sur les réseaux sociaux.

Pendant la campagne du premier tour de l'élection présidentielle, bien que les candidats aient eu l'obligation de communiquer à l'ISIE une liste de tous leurs comptes sociaux officiels, seuls 22 des 26 candidats ont déclaré leurs pages. La MOE a observé pendant la période de campagne une prolifération de publicités payantes non-autorisées diffusées par des pages qui n'étaient pas déclarées à l'ISIE, ainsi que des violations du silence électoral¹²⁶. Selon des interlocuteurs de la MOE, le climat d'impunité de ces infractions pendant le premier tour a encouragé des candidats pour les élections législatives à diffuser des publicités en enfreignant les dispositions juridiques, y compris l'interdiction totale des publicités politiques pendant la campagne des élections législatives.

Fait sans précédent en Tunisie, l'ISIE a annulé des résultats dans une circonscription après les élections législatives pour diffusion interdite de publicité politique en ligne. Cette décision a entraîné le retrait d'un siège à la liste Aïch Tounsi dans la circonscription de France 2. De son côté, la MOE a observé la diffusion de 46 publicités différentes en faveur des listes d'Aïch Tounsi pendant la campagne législative¹²⁷, ainsi qu'un nombre supérieur de publicités en faveur d'autres listes, sans que ces listes ne soient sanctionnées par l'ISIE. Ainsi, entre le 28 août et le 6 octobre, la MOE a été en mesure d'observer 840 publicités payantes en ligne en faveur de 58 listes candidates y compris 241 publicités diffusées pendant le silence électoral dont le jour du scrutin. En général, les candidats qui ont respecté les règles régissant la campagne ont été désavantagés

¹²⁴ Par exemple, au premier jour de la campagne du premier tour de l'élection présidentielle, le 2 septembre à 9h12, un faux-sondage en faveur du candidat Abdelkarim Zbidi a été publié sur la page non-vérfiée @AbdelkarimZbidiPR (82.822 abonnés), montrant le logo de Stratège Consulting, une entreprise non-tunisienne qui offre des services pour « l'amélioration de l'image politique ». Ce statut a obtenu 1.000 réactions et 211 partages.

¹²⁵ La MOE a observé que l'image était toujours visible le 26 octobre à 8h12 sur www.facebook.com/photo.php?fbid=1049211275249516&set=a.191533997683919&type=3&theater Voir le démenti de la HAICA sur <http://factchecking.haica.tn/news/5da36c314f15c6225d9374e4>

¹²⁶ Les pages officielles des candidats Safi Saïed, Hama Hammami, Mehdi Jomaa, Salma Elloumi, Saïd Aïdi, Hatem Boulabiar et Amor Mansour ont diffusé des publicités pendant le silence de campagne et le jour du scrutin du premier tour de l'élection présidentielle.

¹²⁷ En faveur de leurs candidats dans les circonscriptions d'Ariana, Bizerte, Kébili, Monastir, Sfax, Tunis 1 et 2.

sur les réseaux sociaux parce qu'ils n'ont pas bénéficié d'autant de visibilité que les autres candidats qui ont diffusés des publicités payantes¹²⁸.

Malgré les contraintes d'un calendrier électoral plus serré que prévu, l'ISIE a mis en œuvre un programme de monitoring des pages et publicités en ligne, tout en sollicitant la coopération de Facebook pour un partage des informations sur les dépenses effectuées pour ces publicités. Cependant, le cadre juridique n'exige pas des réseaux sociaux l'application de mesures visant à garantir le respect de la Loi électorale par les candidats. La « bibliothèque publicitaire », un archivage en ligne des publicités créé par Facebook qui affiche dans d'autres pays le détail des dépenses effectuées et l'historique de ces publicités¹²⁹, ne montre pas ces informations en Tunisie¹³⁰. Cette opacité compromet la capacité de vérification par l'ISIE et le public des sources et du volume du financement de la campagne en ligne. Ainsi, alors que la Loi interdit tout financement étranger des campagnes électorales, la MOE a observé plus de 500 différentes publicités payantes publiées par des administrateurs de comptes sociaux situés à l'étranger ou ayant pris des mesures pour masquer leur localisation, ce qui limite également le contrôle de l'ISIE sur l'origine du financement de ces publicités.

Recommandation n° 24 :

Renforcer la transparence des coûts et des sources de financement de la publicité politique payante en ligne ainsi que de la localisation des administrateurs des comptes sociaux qui diffusent la publicité.

Les données personnelles

Le manque de transparence des publicités ciblées en ligne et l'utilisation des appels non-sollicités pour influencer les électeurs révèlent un déficit du cadre juridique concernant la protection et l'utilisation des données personnelles

Pour presque toutes les publicités observées, les détails sur l'audience ciblée par les annonces n'étaient pas visibles dans la « bibliothèque publicitaire » de Facebook. La MOE a observé à différentes reprises que des électeurs ont été contactés par des centres d'appel pendant le premier et le second tour de l'élection présidentielle. Pendant ces appels non-sollicités, des questions relatives à l'affiliation politique de l'électeur ainsi qu'à son choix de vote ont été posées. De plus, les questions posées laissaient parfois penser que ces appels avaient pour but d'orienter les électeurs vers des candidats spécifiques. Par ailleurs, certains électeurs ont dénoncé pendant la phase de dépôt des candidatures à l'élection présidentielle des parrainages en faveur de candidats effectués à leur nom et à leur insu. Les interlocuteurs de la MOE ont constaté en général un manque

¹²⁸ La MOE a par ailleurs observé 361 publicités payantes en ligne en faveur des candidats à l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle (entre le 28 août et le 15 septembre), y compris 206 publicités interdites diffusées pendant le silence électoral dont le jour du scrutin (14 et 15 septembre). La MOE a aussi observé 230 publicités payantes en ligne en faveur des candidats pour le second tour de l'élection présidentielle (entre le 16 septembre et le 13 octobre), y compris 113 publicités interdites diffusées pendant le silence électoral dont le jour du scrutin (12 et 13 octobre).

¹²⁹ Par exemple aux Etats-Unis, en Israël, et dans les pays de l'UE.

¹³⁰ Malgré l'appel lancé le 2 septembre par une coalition de 15 ONG tunisiennes pour demander à Facebook de mettre en œuvre six mesures pour augmenter la transparence des publicités en ligne avant le premier tour de l'élection présidentielle, aucune de ces mesures n'a été mise en œuvre pendant le processus.

de conscience et de compréhension du droit constitutionnel de la protection des données personnelles, notamment par les institutions publiques et judiciaires.

La loi organique n° 2004-63 relative aux données personnelles ne définit pas des obligations de transparence pour les réseaux sociaux concernant leur collecte et leur utilisation de ces données, notamment pour la diffusion des publicités ciblées utilisant les données personnelles des utilisateurs collectées en ligne. Il apparaît en conséquence nécessaire de mettre la législation en conformité avec l'article 24 de la Constitution, selon laquelle « l'État protège la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, des communications et des données personnelles ». Alors que les interlocuteurs de la MOE sont favorables à une mise à jour du cadre juridique, des organisations de la société civile souhaitent un processus de consultation plus inclusif qui prenne davantage en compte leurs propositions en la matière.

Recommandation n° 25 :

Mettre à jour la législation de 2004 de façon à garantir les obligations de protection en ligne des données personnelles des utilisateurs des réseaux sociaux, et de transparence de la collecte et de l'utilisation de ces données par les réseaux sociaux.

XIII. PARTICIPATION DES FEMMES

Des efforts supplémentaires sont à fournir pour la mise en œuvre de la parité entre les femmes et les hommes, inscrite dans la Constitution, notamment au sein des partis politique et de l'ARP

L'article 21 de la Constitution stipule que « les citoyens et citoyennes sont égaux en droits et en devoirs » et l'article 46 engage l'Etat à garantir « l'égalité des chances entre la femme et l'homme quant à l'accès à toutes les responsabilités et dans tous les domaines ». Ainsi, l'Etat doit œuvrer « à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus »¹³¹. Le principe de la parité entre les femmes et les hommes dans la composition des conseils des instances indépendantes a été inscrit dans la loi commune aux instances, approuvée en 2018 dans l'attente toutefois de son application effective¹³². Par ailleurs, dans le cas où le président de ces instances serait un homme, la vice-présidence serait attribuée à une femme et vice et versa.

Le rapport de juin 2018 de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité a rappelé la nécessité d'harmoniser la législation nationale avec la Constitution et les engagements internationaux dans ces domaines, étape nécessaire pour la consolidation du modèle démocratique tunisien et son État de droit¹³³. En politique, la participation des femmes demeure faible. Les

¹³¹ Le 23 avril 2014 la Tunisie a renoncé à toutes les réserves émises lors de sa signature en 1985 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Parmi les avancées législatives, il faut saluer notamment l'adoption de la loi relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, Loi organique n° 2017-58 du 11 août 2017 et l'adhésion au Protocole de Maputo¹³¹, qui porte une attention spéciale au droit de participation au processus politique et à la prise de décision (loi 63/2017 du 24 mai 2018 relative à l'approbation de l'adhésion de la Tunisie).

¹³² Loi organique n° 2018-47 du 7 août 2018.

¹³³ Parmi d'autres aspects, l'égalité successorale entre les femmes et les hommes, l'abolition de la peine de mort et la dépénalisation de l'homosexualité, ainsi que d'autres recommandations en faveur de l'égalité en matière de droit familial et dans les domaines du droit pénal et du droit civil. Le rapport comporte des projets de loi sur l'égalité dans le droit de la nationalité, à l'égalité dans les relations familiales et au code successoral. Le rapport de la COLIBE

réticences historiques et culturelles, ainsi que des obstacles économiques, continuent à être évoqués comme principales raisons de cette inégalité. Le décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques ne fait aucune référence à la promotion des femmes. Le projet de Loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement encourage dans son article 25 les partis politiques à respecter la parité entre les femmes et les hommes¹³⁴, bien qu'aucune mesure de résultats n'ait été prévue. Des mesures de promotion de la participation des femmes au sein des partis, notamment au sein des bureaux exécutifs, seraient toujours nécessaires et prioritaires.

Le Conseil de l'ISIE devrait se mettre en conformité avec la parité en son sein lors des prochaines élections de ses membres, une seule femme étant présente parmi les neuf membres de ce Conseil. La MOE a observé au sein de l'administration électorale décentralisée que les femmes sont nombreuses mais sous-représentées aux postes de direction ; un tiers (24) des 88 membres des IRE sont des femmes, mais parmi les 27 IRE en Tunisie, seulement 5 sont présidées par une femme. Les jours de scrutins, plus de la moitié des membres des bureaux de vote visités par la MOE étaient des femmes et environ 45 % de ces bureaux étaient présidés par des femmes.

Les chiffres en rapport avec la participation des candidates lors de ce cycle électoral sont révélateurs. Pour les candidatures présidentielles, seulement deux des 26 candidats étaient des femmes. Parmi les 1.506 listes aux élections législatives, seules 14,5 % des têtes de listes étaient des femmes, la plupart provenant de listes de partis politiques. De même qu'en 2014, les femmes têtes de listes étaient moins nombreuses dans les régions de l'intérieur et du sud du pays¹³⁵. La Loi électorale prévoit le principe de parité pour toutes les listes de candidats, y compris les listes indépendantes, ainsi que la règle de l'alternance entre les femmes et les hommes sur toute la liste, sous peine d'irrecevabilité. La mise en œuvre de la parité entre les femmes et les hommes dans les assemblées élues, obligation conférée à l'État par la Constitution, n'a pas connu d'avancées depuis les dernières élections législatives de 2014. La réforme de la Loi électorale en 2017 avait toutefois introduit la parité horizontale pour les têtes de listes des partis politiques et des coalitions¹³⁶ aux élections municipales et régionales, sans que cette formule n'ait été retenue pour les élections à l'ARP.

Enfin, le nombre de femmes élues dans la nouvelle Assemblée des représentants du peuple¹³⁷ s'élève à 54 sur 217, soit 24,88 %. Cette présence est en régression par rapport à 2014 (68 députés,

propose également une loi organique portant sur le Code des droits et libertés individuelles ainsi qu'une loi sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et des enfants.

¹³⁴ Selon l'avis de la Commission de Venise, adopté lors de sa 116^{ème} session (octobre 2018) : « (...) on peut envisager d'adopter des mesures temporaires spéciales » visant à promouvoir l'égalité de fait des femmes et des minorités. L'article 25 du projet de loi avait comme but d'encourager les partis à viser à la parité des hommes et des femmes en leur sein mais il ne contenait pas une obligation de résultat. Le libellé actuel de cette disposition peut prêter à confusion et gagnerait à être reformulé.

¹³⁵ Par rapport aux circonscriptions électorales, Tunis 1, Tunis 2, Ben Arous ou encore l'Ariana avaient plus de 20 % de candidates têtes de listes. En revanche, Médenine, Siliana ou Zaghouan avaient moins de 5 % de femmes dans cette position. Aucune femme n'était tête de liste dans la circonscription de Tataouine.

¹³⁶ Les candidatures doivent être présentées sur la base du principe de parité entre femmes et hommes en tête de listes des partis et des coalitions qui se présentent dans plus d'une circonscription électorale.

¹³⁷ Selon les résultats proclamés et avant tout changement en raison de la nomination des têtes de listes comme membres du Gouvernement.

soit 31,3 %) et par rapport à 2011 (59 députées, soit 27 %). Parmi les partis les plus représentés au sein de l'ARP nouvellement élue, Ennahdha compte 40 % de députées, Qalb Tounes 42 %, Tahya Tounes et Mouvement du peuple 7 %. Les députés indépendants sont à nouveau quasiment tous des hommes. Parmi les 33 circonscriptions, la parité a été atteinte dans seulement deux d'entre elles : à Ben Arous et au Kef. En Amérique et dans le reste de l'Europe, les deux députés de la circonscription sont des femmes.

Recommandation n° 18 :

Introduire dans la Loi électorale la parité horizontale au niveau des têtes de listes des partis et des coalitions politiques, à l'instar des dispositions prévues pour les élections municipales.

En parallèle, introduire des mesures effectives de promotion de la parité dans les bureaux exécutifs des partis politiques.

Réaliser la parité au sein de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) telle que prévue par la loi des instances indépendantes constitutionnelles. Etendre l'application de cette parité aux instances régionales de l'ISIE.

XIV. PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Un cadre électoral qui privilégie l'indépendance et le secret du vote pour les électeurs porteurs d'un handicap

La Constitution stipule que « L'Etat protège les personnes handicapées de toute discrimination » et reconnaît aux citoyens en situation de handicap « le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société ». La Tunisie a ratifié dès 2008 la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)¹³⁸.

La Loi électorale prévoit que les bureaux de vote soient aménagés de manière à permettre aux électeurs en situation de handicap d'exercer leur droit de vote¹³⁹. En ce qui concerne l'accès physique aux bureaux de vote, la MOE a constaté que 80 % des bureaux de vote observés sont accessibles aux électeurs à mobilité réduite.

La Loi électorale prévoit également l'option d'une assistance aux électeurs non-voyants ou porteurs d'un handicap moteur les empêchant d'écrire, soit par une personne de leur choix¹⁴⁰, soit par le président du bureau de vote ou une personne désignée par celui-ci. L'assistant est légalement interdit d'influencer l'électeur, ou d'aider plus d'une personne. Néanmoins, dans le but de limiter l'exploitation éventuelle de l'option d'assistance, la loi exige que la personne en situation de handicap présente sa carte de handicap. Cette carte est émise par le ministère des Affaires sociales, sur réception d'un dossier comportant, en plus des frais administratifs, une constatation de la part d'un médecin spécialisé. Selon l'Organisation tunisienne de défense des droits des personnes

¹³⁸ La Tunisie a ratifié le 2 avril 2008 la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif. L'article 48 de la Constitution consacre la protection des droits des personnes en situation de handicap face à toute discrimination.

¹³⁹ Article 131, Loi électorale.

¹⁴⁰ La personne qui assiste doit également être inscrite, et être le conjoint, l'ascendant ou le descendant de la personne assistée.

handicapées (OTDDPH), 267.000 Tunisiens ont reçu cette carte, alors que 1,3 million de citoyens sont porteur d'un handicap¹⁴¹. Suite à des consultations entre l'ISIE et la OTDDPH, les membres des bureaux de vote sont priés de ne pas exiger une carte de handicap avant de permettre une assistance, mais plutôt d'en évaluer la nécessité. Selon l'OTDDPH, cette approche positive est généralement respectée. Néanmoins, la MOE a observé des cas isolés de personnes porteuses d'un handicap et désireuses d'être assistées dans l'expression de leur vote qui se sont vu refuser cette assistance par souci de non-interférence.

Dans le but de faciliter un vote indépendant des personnes porteuses d'un handicap, l'ISIE a pris plusieurs mesures afin de permettre un accès à l'information et un vote effectué de manière indépendante, notamment à l'aide de pochettes de bulletin de vote en braille et l'inclusion, dans le manuel des procédures des membres de bureaux de vote, d'un glossaire de terminologie clé en langage des signes. La MOE a été témoin de la disponibilité de ces outils le jour du scrutin mais a également noté que de nombreuses personnes porteuses de handicaps visuels, notamment les plus âgées, ne savent pas lire le braille. La mise à disposition d'une loupe pourrait éventuellement aider un certain nombre d'entre eux. La MOE a observé de manière plus générale que très peu d'électeurs en situation de handicap sont venus voter.

La Loi électorale ne prévoit pas spécifiquement la participation de personnes portant handicap comme candidats aux élections législatives, contrairement aux dispositions pour les élections municipales. Selon l'OTDDPH, 23 personnes en situation de handicap se sont présentées comme candidates aux élections législatives, parmi lesquelles Bouraouia Agrebi, secrétaire générale de l'organisation, qui s'est présentée sur la liste indépendante de Mouatinoun, à Sousse.

XV. JOURNEES ÉLECTORALES

Une excellente organisation des trois scrutins, grâce à la direction opérationnelle ainsi que l'engagement des IRE et du personnel des bureaux de vote

Les trois journées électorales ont été bien organisées et se sont déroulées dans une ambiance calme et ordonnée, l'ISIE et les IRE ayant réussi une bonne préparation des scrutins, qui ont tous eu lieu dans l'espace d'un mois. L'élargissement du corps électoral n'a néanmoins pas été suivi par une hausse des taux de participation, qui se sont avérés moins importants que pour les élections législatives et présidentielle précédentes. Le taux de participation en Tunisie a atteint 43,1 % pour les élections législatives, et 50,6 % et 56,8 % respectivement pour le premier et le second tour de l'élection présidentielle¹⁴².

L'ISIE, les IRE, les coordinateurs régionaux et le personnel des bureaux de vote ont confirmé leurs bonnes capacités techniques. Pour les trois scrutins, les observateurs de la MOE ont noté que les bureaux ont ouvert à l'heure et que les matériaux essentiels étaient sur place, et ils ont évalué la conduite de l'ouverture du scrutin de manière positive dans tous les bureaux de vote observés.

¹⁴¹ Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé, avril 2013.

¹⁴² Les taux de participation globaux des élections, comprenant également les taux de participation à l'extérieur de la Tunisie, étaient de 41,69 % pour les élections législatives, et 48,98 % et 55,01 % respectivement pour le premier et second tour de l'élection présidentielle. En 2014, une moyenne de 70,36 % des inscrits en Tunisie ont voté lors des élections législatives, et 65,50 % et 62,63 % lors des deux tours de l'élection présidentielle.

Le vote s'est également déroulé de manière ordonnée et avec une très bonne application des procédures, notamment celles concernant la vérification de l'identité et de l'inscription des électeurs, ainsi que le respect du secret du vote. Dans 8 % des bureaux visités, la liste des électeurs n'était pas affichée à l'entrée comme l'exige la Loi, néanmoins les électeurs ont su où se diriger, grâce au personnel des centres de vote et à l'application téléphonique prévue. Dans la vaste majorité des bureaux de vote où s'est rendue la MOE (99,5 %), la conduite du vote a été évaluée positivement, tout comme la transparence et la maîtrise des procédures par les membres des bureaux de vote. De même que pour les élections antérieures, l'utilisation de bulletins de différentes couleurs et leur marquage ont constitué des mesures contre certains types de tentatives de fraude liés à de l'achat de voix.

Outre les procédures mises en place pour préserver l'intégrité du processus, la transparence a été renforcée par la présence des représentants de listes et observateurs qui ont pu observer sans difficulté ou obstacle dans la quasi-totalité (99 %) des bureaux de vote observés. Pour le premier tour de l'élection présidentielle, les représentants de candidats étaient présents dans la vaste majorité des bureaux de vote¹⁴³. Pour les élections législatives, les représentants de listes étaient présents dans 95 % des bureaux de vote observés par la MOE et, dans 47 % de ceux-ci, il y avait au moins trois représentants de listes différentes¹⁴⁴. Au second tour de l'élection présidentielle, des représentants de candidats étaient présents dans 69 % des bureaux de vote observés par la MOE. Ceux de Kaïs Saïed l'étaient dans 52 % des bureaux visités et ceux de Nabil Karoui dans 34 %. Néanmoins, les représentants des deux candidats n'étaient présents conjointement que dans 18 % des bureaux visités.

Les observateurs de la MOE ont signalé la présence d'observateurs citoyens dans la moitié des bureaux de vote observés pour le scrutin du premier tour de l'élection présidentielle et des élections législatives, et dans 42 % des bureaux observés pour le second tour de l'élection présidentielle. Ceux-ci ont généralement pu s'acquitter de leurs tâches sans obstacles.

Dépouillement

La MOE a également évalué positivement la conduite du dépouillement des votes dans tous les bureaux observés des trois scrutins, notamment sa transparence et la performance générale des membres de bureaux de vote, évaluées positivement dans la vaste majorité de ces bureaux. Les bulletins étaient montrés à toutes les personnes présentes, la validité des bulletins a toujours été déterminée conformément à la Loi, et le choix exprimé a été montré à toutes les personnes présentes dans la quasi-totalité des bureaux observés.

¹⁴³ Abdelfattah Mourou et Youssef Chahed étaient les candidats les mieux représentés : leurs agents étaient présents respectivement, dans 81 % et 65 % des bureaux observés, tandis que les représentants d'Abdelkarim Zbidi et Nabil Karoui étaient présents dans 33 % des bureaux visités, et ceux de Mehdi Jomaa dans 30 %. Abir Moussi disposait de représentants dans 26 % des bureaux observés, et les autres candidats étaient représentés dans moins de 10 % des bureaux.

¹⁴⁴ Les partis les mieux représentés étaient Ennahdha, présent dans 79 % des bureaux, ainsi que Qalb Tounes, dans 42 %, et Tahya Tounes dans 24 % des bureaux de vote observés.

Tous les représentants présents¹⁴⁵ ont signé le procès-verbal de dépouillement durant les trois scrutins, et, à chaque occasion, les résultats ont été affichés conformément à la Loi. Dans la grande majorité des cas, le président du bureau de vote ainsi que les représentants de candidats ont pris les résultats en photo afin de faciliter la collecte des résultats.

Compilation des résultats

Une bonne mise en œuvre de la compilation des résultats sur base d'un système fiable mais peu efficace

La MOE a assisté à la compilation des résultats dans tous les centres de collecte et a constaté une bonne organisation qui s'est améliorée au cours des trois scrutins successifs. Les observateurs de la MOE ont observé depuis les gradins des centres de collecte, et ont également pu s'informer auprès du personnel des centres. La compilation des résultats dans les centres de collecte des circonscriptions s'est effectuée d'une manière plus fluide pour les élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle que lors du premier tour de l'élection présidentielle. Cette amélioration était essentiellement due à une meilleure organisation et coordination entre les différentes équipes au sein des centres de collecte, ainsi que, dans de nombreux centres, à un renforcement du personnel et de l'équipement disponible. L'introduction d'une application informatique a également facilité la synchronisation des résultats manuels et informatisés. La MOE a évalué positivement la centralisation des résultats dans tous les centres de collecte.

La Loi électorale prévoit que la collecte des résultats s'effectue dans chaque circonscription, et que les procès-verbaux de dépouillement des bureaux de vote soient publiés sur le site internet de l'Instance¹⁴⁶. Au-delà de ces dispositions, la Loi électorale laisse les modalités de la collecte des résultats à la discrétion de l'ISIE. Le système de compilation actuel, finalisé tardivement en amont des élections de 2014, donne la priorité aux résultats compilés manuellement, sur des tableaux érigés à cet effet à la vue des observateurs et représentants de candidats¹⁴⁷. Seuls ces résultats traités manuellement sont officiels, alors que la saisie informatique, effectuée dans les mêmes centres, sert de soutien pour la vérification. Pourtant, la saisie informatique est extrêmement fiable et efficace, puisqu'elle est effectuée par le système de double saisie sans identification des bureaux de votes concernés et elle n'est validée que lorsque les deux saisies parallèles sont conformes. En revanche, la compilation manuelle est inévitablement plus lente et moins efficace. Les observateurs de la MOE ont signalé que le défi le plus persistant au sein des centres de collecte concernait la synchronisation des résultats manuels et ceux de la saisie informatisée.

Les observateurs de la MOE ont signalé que les vérifications des procès-verbaux et les éventuelles corrections de calcul ou matérielles ont été effectuées de manière impartiale et respectueuse des résultats dépouillés dans les bureaux de vote, mais que les corrections n'étaient pas

¹⁴⁵ Des représentants de candidats étaient présents dans tous les bureaux observés pour le premier tour de l'élection présidentielle, dans 93 % des bureaux lors des élections législatives. Pour le second tour de l'élection présidentielle, les représentants de Kaïs Saïed et de Nabil Karoui étaient présents dans environ la moitié des bureaux observés.

¹⁴⁶ Articles 140, 141, 144, Loi électorale de 2014.

¹⁴⁷ Décision de l'ISIE n° 2014-32 du 14 octobre 2014, relative aux règles et procédures de calcul et de proclamation de résultats, telle que modifiée et complétée par la décision 2014-33 du 6 novembre 2014 et par la décision n° 2018-4 du 9 janvier 2018.

systématiquement communiquées aux observateurs et représentants de candidats. En revanche, les procès-verbaux, y compris les procès-verbaux de correction, étaient toujours scannés et téléchargés sur le site Internet de l'ISIE.

Les représentants de candidats présents ont pu généralement assister sans entraves au processus. Néanmoins, malgré le fait que le système de compilation privilégie la visibilité du processus, les représentants de candidats et de listes ont été peu présents : ceci atteste d'une part du fait que les candidats et partis sont en mesure de connaître les résultats avant cette étape, grâce à leur accès au dépouillement et aux résultats affichés, et d'autre part une certaine confiance dans le respect des résultats par l'ISIE. Pour la compilation des résultats des élections législatives, les représentants de listes ont été présents dans tous les centres de collecte au début du processus, à la fin ils étaient présents dans deux tiers des centres. Pour l'élection présidentielle, les représentants de candidats étaient peu nombreux au premier tour (présents dans 8 des 27 centres) et, au second tour, ils étaient présents dans 10 des 27 centres et représentaient presque exclusivement le candidat Kaïs Saïed.

Les observateurs citoyens ont généralement pu observer le processus de compilation des résultats, au même titre que les observateurs de la MOE et les représentants de candidats. Les observateurs citoyens étaient généralement présents dans la majorité des centres de collecte au début de la compilation, mais le lendemain, alors que le processus continuait, ils ont été présents dans environ un tiers des 27 centres de collecte dans le pays.

XVI. ANNONCE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS

Les résultats ont été annoncés et publiés dans les délais mais la publication des résultats détaillés par bureau de vote a été plus tardive

L'ISIE a publié des résultats partiels au fur et à mesure de la compilation, et a annoncé les résultats provisoires de chacun des scrutins dans les délais prévus par la Loi. Les décisions correspondantes ont été publiées sur le site internet de l'ISIE, et celles-ci ont fourni une information adéquate concernant les suffrages émis.

L'ISIE a publié les résultats par bureau de vote après chaque scrutin, mais ne l'a fait que plusieurs jours après l'annonce des résultats provisoires, donc après la fin du délai pour intenter un recours contre les résultats. Ce retard, qui n'a suscité aucune plainte, a tenu au fait que le système de compilation ne facilite pas l'extraction des données par bureau de vote de manière automatique, en conjonction avec le fait que l'ISIE n'avait pas de directeur du département informatique, ainsi que la mauvaise actualisation de la page internet de l'Instance. Pour les mêmes raisons, pendant un temps, les procès-verbaux publiés sous la rubrique des résultats des élections législatives étaient en fait, pour sept circonscriptions, des procès-verbaux de l'élection présidentielle.

Cela étant, la MOE a effectué une vérification des résultats publiés¹⁴⁸ en les comparant avec les résultats observés lors du dépouillement. La majorité des résultats étaient publiés, et parmi ceux-

¹⁴⁸ Pour le premier tour de l'élection présidentielle, les résultats ont été publiés par le biais de tableaux de résultats, et pour le second tour et les élections législatives, par la publication des procès-verbaux de dépouillement.

ci, la majorité étaient identiques, la partie restante indiquant des différences très mineures qui n'affectaient pas les suffrages inscrits.

Recommandation n° 19 :

Assurer une publication des résultats bureau de vote par bureau de vote dès l'annonce des résultats provisoires et avant le début de la période des recours.

Evaluer l'utilité des résultats compilés manuellement afin de concevoir un système de collecte des résultats plus efficace.

Recommandation n° 5 :

Assurer un meilleur accès aux documents publiés par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), notamment par la reconfiguration et la mise à jour de son site internet.

Les dispositions de l'article 143 constituent une sanction peu encadrée qui tend à vulnérabiliser l'ISIE à un moment crucial

L'ISIE n'a pas appliqué l'article 143 de la Loi électorale dans le cadre de l'élection présidentielle¹⁴⁹. Néanmoins, juste avant l'annonce des résultats du premier tour, plusieurs membres de l'ISIE ont fait savoir, notamment par le biais de déclarations à la presse¹⁵⁰, que les résultats seraient affectés par l'annulation de voix, en guise de sanction pour des infractions des règles de campagne ou de son financement. L'incident a certes souligné les divisions au sein du Conseil de l'ISIE, mais plus substantiellement, l'incertitude provoquée par ces déclarations a mis en exergue la nature déstabilisante de l'article 143 de la Loi électorale. En effet, cette disposition prévoit que l'ISIE « doit décider » d'annulations au moment le plus sensible du processus, juste avant l'annonce des résultats.

Pour les élections législatives, l'ISIE a appliqué l'article 143 dans deux cas : elle a partiellement annulé les résultats de Aich Tounsi dans la circonscription de France 2, retirant 207 voix des résultats du parti, en raison de son recours à la publicité sur Facebook durant la campagne électorale, interdite en tant que publicité politique, et détectée par le monitoring des réseaux sociaux effectué par l'ISIE. Le retrait de ces 207 voix a eu comme conséquence que le siège gagné par Aich Tounsi a été attribué à la liste suivante qui avait les résultats les plus importants.

L'Instance a également effectué une annulation totale des résultats du parti Errahma dans la circonscription de Ben Arous, sur la base de publicité « politique massive », telle qu'établie dans un rapport de la HAICA.

¹⁴⁹ Article 143, Loi électorale de 2014 : « L'Instance vérifie le respect par les vainqueurs des dispositions relatives à la période électorale et à son financement. Elle doit décider l'annulation totale ou partielle des résultats des vainqueurs s'il lui est avéré que les violations desdites dispositions ont affecté les résultats des élections d'une manière substantielle et déterminante. Ses décisions sont motivées. Dans ce cas, il est procédé à un recomptage des résultats des élections législatives, municipales ou régionales, sans tenir compte des suffrages annulés. Pour les élections présidentielles, il est procédé uniquement au reclassement des candidats sans recourir au recomptage des résultats ».

¹⁵⁰ Le 17 septembre 2019, alors que les journalistes et autres invités attendaient au Centre des médias de l'ISIE l'annonce des résultats provisoires du premier tour de l'élection présidentielle, reportée de quelques heures, deux conseillers de l'ISIE ont déclaré que les résultats seraient affectés par des annulations. Ces propos ont été pris d'autant plus au sérieux que le Président de l'ISIE n'avait pas exclu cette possibilité, lors d'un entretien à la radio le même jour, avant la délibération du Conseil à ce sujet. <http://www.webdo.tn/2019/09/17/presidentielle-2019-les-infractions-electorales-passees-a-la-loupe/>

L'ISIE affirme avoir étudié toutes les infractions rapportées pendant la campagne, et n'avoir appliqué les annulations que dans les cas où les infractions affectaient la distribution des sièges obtenus. Cette méthode est en ligne avec la disposition de la Loi électorale, mais implique que les partis avec un nombre élevé de voix subissent moins de sanctions pour des infractions que les partis dont les résultats sont moins élevés.

Recommandation n° 2 :

Evaluer la faisabilité de l'application de l'article 143, en tenant compte des principes suivants : objectivité et transparence des preuves, respect de la volonté de l'électeur.

XVII. OBSERVATION CITOYENNE ET INTERNATIONALE

Le cadre juridique pour l'observation est conforme aux obligations internationales

Le cadre juridique et réglementaire pour l'observation électorale est conforme aux normes internationales en la matière et l'ISIE a accepté des demandes d'accréditations jusqu'à une semaine avant chaque élection. Chaque accréditation émise était valide pour tous les scrutins.

Pour les élections législatives et présidentielle de 2019, l'ISIE a accrédité environ 17.500 observateurs de plus d'une vingtaine d'associations, ainsi que de l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT).

Depuis l'élection de l'Assemblée constituante en 2011, de nombreux groupes de la société civile se sont engagés à maintenir une vigilance sur les processus électoraux afin de s'assurer de leur intégrité et signaler les éventuels problèmes identifiés. Mourakiboun en particulier a fait preuve d'un professionnalisme notable, non seulement par le biais de son projet de tabulation parallèle des résultats, mais également par la publication d'informations utiles et des évaluations équilibrées du processus électoral. La Ligue des électrices tunisiennes (LET) a également émis des recommandations concrètes, notamment dans sa campagne pour une réforme exigeant la parité horizontale en plus de la parité verticale dans les listes législatives en lice.

En revanche, d'autres organisations de la société civile ont parfois eu tendance à signaler des problèmes mineurs ou très isolés comme s'ils constituaient de graves infractions ou des problèmes répandus.

Les élections législatives et présidentielle ont également été observées par plusieurs missions d'observation électorales internationales, notamment le Centre Carter, l'Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) et une mission déployée conjointement par le National Democratic Institute (NDI) et l'International Republican Institute (IRI). Ces missions ont toutes déployé des observateurs dans les régions, et leurs rapports ont établi des bilans cohérents avec ceux de la MOE UE. L'Union africaine (UA) et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) ont également déployé des délégations pour observer les élections, et leurs déclarations ont aussi souligné généralement des conclusions en accord avec celles de la MOE UE. Environ 700 observateurs internationaux ont été accrédités.

XVIII. ANALYSE DES RÉSULTATS

Des résultats qui consolident le principe démocratique de l'alternance politique malgré des taux de participation en recul pour les trois scrutins

Élection présidentielle

La victoire de Kaïs Saïed (18,40 %) et de Nabil Karoui (15,58 %) lors du premier tour de l'élection présidentielle du 15 septembre a représenté un vote sanction contre la classe politique tunisienne associée à l'exercice du pouvoir. En effet, Abdefattah Mourou, candidat du mouvement Ennahdha, est arrivé en troisième position avec 12,88 % des suffrages, suivi en quatrième position du ministre de la Défense sortant, Abdelkarim Zbidi, soutenu par le parti Nidaa Tounes, avec 10,73 % des suffrages. Le Chef du gouvernement sortant Youssef Chahed est arrivé en cinquième position et a obtenu le score de 7,38 %.

L'ancien Président de la République Moncef Marzouki, les Chefs de gouvernement entre 2011 et 2014 Hamadi Jebali et Mehdi Jomaa, et anciens ministres tels que Elyes Fakhfakh, Mohammed Abbou et Saïd Aïdi ont obtenu des scores modestes. La sanction politique du premier tour de l'élection présidentielle a aussi inclus les membres de l'opposition parlementaire : des deux candidats issus du Front populaire, Mongi Rahwi a obtenu 0,81 % des suffrages et Hamma Hammami 0,69 %. Ce dernier était arrivé en troisième position avec 7,82 % au premier tour de l'élection présidentielle de 2014. Mohammed Abbou, candidat du Courant démocratique, a obtenu 3,63 % des voix et Mohsen Marzouk de Mashroukh Tounes, qui s'était rallié au candidat Abdelkarim Zbidi en fin de campagne, a récolté 0,22 % des voix.

Tableau des résultats du premier tour de l'élection présidentielle 2019

- Electeurs inscrits : 7.074.566 électeurs
- Electeurs ayant voté : 3.465.184 électeurs
- Suffrages valides exprimés : 3.372.973 voix
- Bulletins nuls : 68.344 bulletins
- Bulletins blancs : 23.867 bulletins

Classement au premier tour	Candidats	Voix reçues	Pourcentage obtenu
1	Kaïs Saïed	620.711	18,40 %
2	Nabil Karoui	525.517	15,58 %
3	Abdelfattah Mourou	434.530	12,88 %
4	Abdelkarim Zbidi	361.864	10,73 %
5	Youssef Chahed	249.049	7,38 %
6	Safi Saïd	239.951	7,11 %
7	Lotfi Mraïhi	221.190	6,56 %
8	Seifeddine Makhlouf	147.351	4,37 %
9	Abir Moussi	135.461	4,02 %

10	Mohamed Abbou	122.287	3,63 %
11	Moncef Marzouki	100.338	2,97 %
12	Mehdi Jomâa	61.371	1,82 %
13	Mongi Rahoui	27.355	0,81 %
14	Hechmi Hamdi	25.284	0,75 %
15	Hamma Hammami	23.252	0,69 %
16	Elyes Fakhfakh	11.532	0,34 %
17	Said Aidi	10.198	0,30 %
18	Amor Mansour	10.160	0,30 %
19	Mohsen Marzouk	7.376	0,22 %
20	Hamadi Jebali	7.364	0,22 %
21	Néji Jalloul	7.166	0,21 %
22	Abid Briki	5.799	0,17 %
23	Salma Elloumi	5.093	0,15 %
24	Sghaier Nouri	4.598	0,14 %
25	Slim Riahi	4.472	0,13 %
26	Hatem Boulabiar	3.704	0,11 %
Total		3.372.973	100 %

Kaïs Saïed est arrivé en tête dans 10 circonscriptions, principalement dans le centre et la côte est, à l'exception de Monastir et Sousse où le candidat Zbidi est arrivé en tête. Nabil Karoui, en seconde position, est arrivé en tête dans 8 circonscriptions, principalement au nord-ouest et à l'ouest. Il était également en tête dans les circonscriptions de Kairouan et de France 2¹⁵¹.

Bien que plus de 1,455 million de nouveaux électeurs¹⁵² aient été rajoutés au corps électoral lors de la dernière opération d'enregistrement¹⁵³, cela ne s'est pas reflété par une hausse significative en chiffre absolu du taux de participation qui était de 3.372.973 (49 %), alors que 3.339.666 électeurs (62,91 %) se sont déplacés lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2014. Pour le second tour, le taux a atteint 55 % (3.820.825), ce qui est le taux le plus élevé des trois scrutins de 2019.

Au second tour, Kaïs Saïed a été plébiscité avec 2.777.931 votes (72,71 %) en sa faveur contre 1.042.894 votes (27,29 %) pour Nabil Karoui¹⁵⁴.

Tableau des résultats du second tour de l'élection présidentielle 2019

- Electeurs inscrits : 7.074.566 électeurs
- Electeurs ayant voté : 3.892.085 électeurs

¹⁵¹ Voir carte 1 en annexe 3.

¹⁵² Voir carte 6 en annexe 3 relative à l'augmentation du taux d'inscription par circonscription.

¹⁵³ La période d'inscription s'est tenue, pour les élections législatives, entre le 10 avril et le 15 juin.

¹⁵⁴ Voir carte 2 en annexe 3 pour résultats par circonscriptions pour N. Karoui et K. Saïed.

- Suffrages valides exprimés : 3.820.825 voix
- Bulletins nuls : 55.348 bulletins
- Bulletins blancs : 15.912 bulletins

Classement au second tour	Candidats	Voix reçues	Pourcentage obtenu
1	Kaïs Saïed	2.777.931	72,71 %
2	Nabil Karoui	1.042.894	27,29 %
Total		3.820.825	100 %

Le nouveau Président de la République Kaïs Saïed a prêté serment devant l'ARP le 23 octobre 2019. Cette passation démocratique du pouvoir a pris place au terme de la période de 90 jours maximum en cas de vacance définitive dû au décès d'un président de la République.

Élections législatives

Des listes de partis, de coalitions ou d'indépendants, ce sont les partis politiques qui ont attiré le plus de voix et de sièges à l'ARP. En effet, 183 sièges (83,4 %) ont été gagnés par des listes présentées par des partis politiques, 13 (6 %) ont été gagnés par des listes indépendantes et 23 (10,6 %) par des coalitions¹⁵⁵. Tous les partis ayant une représentation à l'ARP durant la législature sortante ont perdu de nombreux sièges, à l'exception du Courant démocratique qui a obtenu 22 sièges. Les clivages politiques tels que les courants « conservateur-islamiste », « moderniste » ou encore de gauche sont restés d'actualité en 2019 mais se sont exprimés par des votes auprès d'autres listes que celles de 2014. L'expression de changement par des discours liés aux objectifs de la révolution ont été fort présents.

Le taux de participation aux élections législatives de 41,3 %¹⁵⁶ reste faible et a démontré une désaffection de l'électorat pour ce scrutin. Selon les interlocuteurs des listes de la MOE, cela reflète probablement le manque de clarté de l'électorat sur le rôle essentiel des partis et du pouvoir législatif qui, depuis l'adoption de la Constitution de 2014, a un rôle central dans le nouveau régime politique. Beaucoup d'interlocuteurs ont expliqué le faible taux de participation par la dilution de la responsabilité politique due, selon eux, au système électoral qui engendre la formation de coalitions gouvernementales dont la responsabilité de l'action n'est pas clairement identifiable. Ces élections législatives se sont également tenues entre les deux tours de l'élection présidentielle, dont les enjeux ont fortement occupé le débat public. Pour beaucoup d'électeurs, les enjeux politiques et de personnalité du scrutin présidentiel étaient plus facile à appréhender que le scrutin législatif, où des dizaines de listes de candidats concouraient dans chaque circonscription.

L'annonce des résultats définitifs des élections législatives par l'ISIE le 8 novembre a enclenché le délai d'une semaine dans lequel le Président de la République charge le candidat présenté par Ennahdha, qui a obtenu le plus grand nombre de sièges à l'ARP, de former un gouvernement.

¹⁵⁵ Voir tableau 3 en annexe 3.

¹⁵⁶ A titre de comparaison, le taux de participation aux élections législatives de 2014 était de 67,72 % et de 52 % en 2011.

XIX. CONTENTIEUX DES RÉSULTATS

Les Cours administratives d'appel dans les régions, et la Haute cour administrative attendent toujours leur mise en place. Pour rappel, le contentieux des résultats¹⁵⁷ est toujours traité par les Chambres d'appel du Tribunal administratif (TA), situées à Tunis, compétentes pour les recours en première instance, et par l'Assemblée plénière du TA, compétente pour traiter des appels, conformément aux dispositions transitoires de la Loi électorale. En outre, la Commission au sein du Tribunal administratif a commencé en 2017 la préparation d'un projet de loi sur la justice administrative n'a pas connu d'avancées significatives. Cette réforme prévoit, entre autres aspects, l'allègement des procédures ainsi que la modernisation de la structure du TA.

Les conditions de recevabilité des recours contre les résultats provisoires auprès du TA ont été durcies lors de la réforme de la Loi électorale de 2017¹⁵⁸. Aux conditions déjà prévues par la Loi¹⁵⁹, la sommation aux parties de présenter leurs conclusions notifiées au plus tard le jour de l'audience a été ajoutée. En effet, l'ensemble des démarches pour introduire un recours constitue une charge de travail importante pour les requérants, qui ne disposent pas toujours de moyens suffisants et dans des délais toujours très contraignants¹⁶⁰, raccourcis pour l'élection présidentielle anticipée¹⁶¹.

Quoique le législateur ait attribué à la justice administrative un rôle de juge électoral, l'existence d'un système de recours efficace implique que la procédure soit « simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours », tel que prévu dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise¹⁶².

Recommandation n° 27 :

Accélérer la réforme des textes juridiques, avec l'adoption dans les meilleurs délais de la loi sur la justice administrative.

Renforcer les moyens mis à disposition du Tribunal administratif (TA) lors du contentieux électoral et lancer un site internet ouvert au grand public avec l'accès à la jurisprudence relative au contentieux électoral.

Des formalités lourdes, dans des délais contraignants, limitent de facto le droit à un recours effectif. Un contentieux marqué par la quasi-totalité de rejet des recours quant à la forme et quant au fond

¹⁵⁷ Selon l'article 145 de la Loi électorale, les résultats provisoires peuvent faire l'objet d'un recours en première instance devant les Cours administratives d'appel dans un délai maximum de trois jours à compter de la date « de leur affichage aux sièges de l'Instance ». Ces jugements en première instance peuvent faire l'objet d'appel devant la Haute cour administrative dans les trois jours de leur notification (article 146). Ces derniers jugements sont définitifs.

¹⁵⁸ Conditions prévues par la Loi : introduction d'une requête écrite, par le biais d'un avocat à la Cour de cassation, motivée et accompagnée de moyens de preuve, ainsi que du procès-verbal de notification de recours aux parties défenderesses.

¹⁵⁹ Introduction d'une requête écrite, par le biais d'un avocat à la Cour de cassation, motivée et accompagnée de moyens de preuve, ainsi que du procès-verbal de notification de recours aux parties défenderesses.

¹⁶⁰ Un léger rallongement des délais avait été néanmoins accordé pour le contentieux lors de la réforme du 2017. Ces délais rallongés ne s'appliquent pas dans le cas de l'élection présidentielle anticipée.

¹⁶¹ Voir chapitre II : Cadre juridique et institutionnel.

¹⁶² Code de bonne conduite : II. 3. Les garanties procédurales 3.3. L'existence d'un système de recours efficace.

Après une analyse de la jurisprudence disponible du Tribunal lors du contentieux de résultats¹⁶³, la MOE relève quelques faiblesses qui mériteraient une réflexion approfondie sur le rôle et les modalités du contentieux électoral, afin de garantir le droit à un recours efficace pour le requérant et un procès équitable. Une justice électorale qui évolue avec les nouvelles possibilités informatiques et de communication est également souhaitable.

- a) **Le calcul des délais lors du contentieux** : Faute de mention dans la Loi électorale, le TA applique pour ce calcul le mode de calcul du Code d'obligations et des contrats ou du Code de procédures civiles et commerciales qui ne sont pas adaptés aux délais courts du contentieux électoral. Le Tribunal administratif, lors du contentieux des résultats des élections législatives, a travaillé les jours du weekend, bien que ceci n'ait pas été prévu par la Loi comme cela était le cas en 2014¹⁶⁴. Des notifications pour les audiences de plaidoirie de recours introduites un vendredi ont été émises par le Tribunal le lendemain, samedi ; celles-ci ont annoncé l'audience le lundi matin, ce qui raccourci des délais déjà restreints, notamment à l'encontre des listes des circonscriptions les plus éloignées de Tunis et disposant de moins de moyens.
- b) **Les moyens de notification par le TA** : ils ne sont pas prévus dans la Loi électorale, et laissent la porte ouverte à différentes interprétations. De même, selon l'article 145, la requête doit contenir les noms et résidences des parties. L'inclusion systématique d'une adresse de notification informatique pourrait éviter certains problèmes soulevés.
- c) **Frais de justice et d'avocat** : cette question n'est pas encore réglée par la Loi électorale. La gratuité du processus pourrait s'imposer, tel que recommandé par la MOE en 2018. Par ailleurs, la jurisprudence des Chambres d'appel en la matière n'est pas homogène. Pour l'élection présidentielle, les avocats du candidat Kaïs Saïed, en tant que partie défenderesse, ont demandé des frais de justice, ce qui a été accordé par la Chambre d'appel n° 2¹⁶⁵ et confirmé lors de l'appel¹⁶⁶. Pour le contentieux des élections législatives, parmi les 31 recours des Qalb Tounes contre les listes d'Ennahdha, ce parti, en tant que partie défenderesse, a demandé systématiquement des frais de justice dans toutes ses réponses. Dans 13 cas, les Chambres n° 3, 5, 7 et 10¹⁶⁷ ont accordé cette demande au montant de 600 TND (environ 200 euros). Dans tous les autres cas, les Chambres n° 8, 9, 2, 6 et 1 n'ont pas mentionné cette question lors de leurs jugements, ce qui peut s'interpréter comme un rejet de facto.
- d) **Audiences publiques de plaidoirie** : Un doute raisonnable sur l'utilité de ces audiences est manifeste car le principe contradictoire de la procédure est garanti strictement grâce à la procédure par écrit. En effet, lors de ces séances publiques, les propos qui sont retenus par les Chambres d'appel ou bien par l'Assemblée plénière sont limités aux rapports écrits soumis auparavant par les avocats sans possibilité d'ajout à l'oral.
- e) **Moyens de preuve** : L'identification et préparation des moyens de preuve pour les requérants continue à être une défaillance du système. Les procès-verbaux des contrôleurs de campagne sont une des sources probatoires d'importance pour le TA. Leur qualité continue à être

¹⁶³ La plupart de ces remarques s'appliquent également au contentieux de candidatures à l'élection présidentielle en première et deuxième instance et aux candidatures aux élections législatives en deuxième instance.

¹⁶⁴ Loi n° 2014-36 du 8 juillet fixant les dates de la première élection législative ainsi que la première élection présidentielle après l'adoption de la Constitution.

¹⁶⁵ Affaire n° 4005 et n° 4004.

¹⁶⁶ Affaire n° 5002.

¹⁶⁷ Affaires n° 4023, 4024, 4025, 4026, 4027, 4042, 4044, 4045, 4047, 4048, 4056, 4057, et 4058.

défaillante et ils ne sont toujours pas rédigés dans les règles de l'art. Par ailleurs, l'accès des candidats à ces procès-verbaux n'est pas accordé par l'ISIE aux requérants sur la base de la protection des données personnelles. Une partie de ces procès-verbaux ont été publiés par l'ISIE après le contentieux.

- f) **Mesures d'instruction du TA** : ces éventuelles mesures sont toujours entravées par les délais et ressources limités, ce qui restreint la capacité d'investigation indépendante du TA.
- g) **Rejets quant à la forme par manque de sommation aux parties** : de nombreux rejets quant à la forme ont été motivés, entre autres raisons, pour ce manquement. La sommation est une phrase formelle à ajouter lors du procès-verbal de notification qui rappelle aux parties la nécessité de « présenter leurs conclusions accompagnées de la preuve de leur signification aux parties au plus tard le jour de l'audience de plaidoiries fixé par la Cour ». Ceci reste une demande extrêmement formelle qui n'ajoute nécessairement pas des garanties au processus contradictoire si une bonne formation auparavant des avocats et communication du TA sur les règles et limites du contentieux électoral ont été effectués.
- h) **Décalage entre le prononcé et la notification des jugements** : ce retard des décisions en appel constitue un dysfonctionnement, ce qui a été constaté pour les contentieux de candidatures ou des résultats provisoires du premier tour de l'élection présidentielle et des élections législatives¹⁶⁸. Bien que ces décisions ne soient plus susceptibles d'appel ou de cassation, la connaissance par les parties intéressées de cette jurisprudence reste un aspect important du droit à un recours efficace, notamment lors du premier tour de l'élection présidentielle.
- i) **Moyens matériels et humains limités du TA** : les moyens matériels et humains du TA ne correspondent pas avec l'importance de la fonction du juge électoral. L'État n'a pas alloué de moyens supplémentaires, et il a même été constaté un manque de matériel de base¹⁶⁹, en contraste avec les moyens alloués à l'ISIE. La **Cellule de communication** est constituée par des magistrats du contentieux électoral auxquels ces fonctions de communication sont attribuées en surcharge. Elle ne dispose pas de moyens suffisants ou d'une expertise pédagogique dans leur communication vers le grand public. Le TA ne dispose pas même d'un site internet où la jurisprudence du contentieux électoral serait accessible¹⁷⁰.

Recommandation n° 26 :

Réviser les procédures du contentieux afin de le dénuer de formalités excessives tout en clarifiant le calcul des délais. Par exemple, adopter un modèle de notification de recours qui inclut la sommation aux partis par le Tribunal administratif (TA).

Réviser l'utilité et le bienfondé de l'article 147 de la Loi électorale qui permet aux candidats malheureux du premier tour de l'élection présidentielle de contester les résultats du second tour auxquels ils ne prennent plus part.

Enfin, il est à signaler que l'article 147 permet aux candidats qui ont échoué lors du premier tour des élections présidentielles d'introduire des recours contre les résultats du second tour, même si

¹⁶⁸ Prononcés le 24 août, les jugements en appel du contentieux des candidatures à l'élection présidentielle ne sont pas tous disponibles.

¹⁶⁹ Tel que photocopieuses, des scanners, armoires à clé, des ordinateurs actualisés, entre autres choses.

¹⁷⁰ Bonnes pratiques : Site du Conseil constitutionnel de France <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/type/ELEC>. Cour constitutionnelle de la République du Bénin : http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/?pg=rech_decisions;

leur intérêt pour agir à ce stade est douteux, une fois le contentieux du premier tour vidé de façon irrévocable et définitive. Bien que, tel qu'évoqué dans le Code de bonne conduite en matière électorale, « Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections »¹⁷¹. Il pourrait être judicieux d'améliorer et consolider le système du contentieux de résultats actuels avant d'élargir ce droit de recours.

Élection présidentielle

Six recours ont été introduits en première instance auprès du Tribunal administratif. Tous ont été rejetés soit pour vice de forme (candidats Seifeddine Makhlouf, Abdelkarim Zbidi et Slim Riahi¹⁷²) ou quant au fond (candidats Neji Jalloul, Hatem Boulabiar, Youssef Chahed¹⁷³). Trois candidats requérants avaient obtenu moins de 0,25 % des suffrages¹⁷⁴. Bien que leur intérêt à agir puisse surprendre au vu du pourcentage des votes obtenus, leur qualité pour contester les résultats est toutefois reconnue par la Loi électorale. Une motivation autre que le contentieux a été reconnue lors d'entretiens par les représentants de certains candidats : épuiser les délais du contentieux comme moyen de retarder légalement la tenue d'un second tour de l'élection présidentielle. Bien que ces objectifs puissent conduire à des recours fictifs ou abusifs, il n'en n'est pas moins vrai que le raccourcissement des délais pour ce type d'élection a restreint le droit à un recours effectif pour le requérant et la garantie d'un procès équitable par le TA.

En deuxième instance, tous les requérants en première instance, à l'exception de Abdelkarim Zbidi, ont enregistré des appels auprès de l'Assemblée plénière du Tribunal. Le TA a communiqué sur leur rejet le 30 septembre¹⁷⁵, concluant le contentieux des résultats provisoires du premier tour sans modification des résultats proclamés par l'ISIE.

On notera le changement de critère pour le rejet du recours du candidat Chahed. La Chambre d'appel avait accepté le recours quant à la forme, le rejetant quant au fond¹⁷⁶. En revanche, l'Assemblée plénière a jugé que la Chambre aurait dû rejeter le recours quant à la forme car le requérant devait notifier non seulement à l'ISIE mais aussi au candidat qu'il accusait de façon

¹⁷¹ Code de bonne conduite : 3.3. L'existence d'un recours efficace.

¹⁷² Pour les trois recours, le rejet quant à la forme est basé sur le manque de sommation aux parties lors du procès-verbal de notification (art. 145).

¹⁷³ Par rapport au fond, les requérants ont établi des exposés basés en général sur des allégations. Selon eux, l'ISIE aurait dû appliquer l'article 143 pour annuler des résultats. Le candidat Chahed a demandé une annulation globale sans cibler l'objectif. Les candidats Jalloul et Boulabiar ont demandé l'annulation des résultats de Kaïs Saïed, notamment sur la base des sanctions annoncées par la HAICA, l'INLUCC ou même l'ISIE qui a communiqué régulièrement sur la violation des règles de campagne par des candidats. L'ISIE a défendu que son pouvoir d'annulation est « discrétionnaire », reconnaissant l'existence de ces infractions pour les candidats, mais que celles-ci n'ont pas mérité l'annulation des résultats.

¹⁷⁴ Neji Jalloul (0,21 %), Hatem Boulabiar (0,11 %) et Slim Riahi (0,13 %). Ce dernier avait déclaré son retrait de la course présidentielle, par ailleurs sans effet légal.

¹⁷⁵ Tous les rejets en première instance ont été confirmés par l'Assemblée plénière. Le recours du candidat Chahed a été à nouveau rejeté mais quant à la forme et non plus quant au fond.

¹⁷⁶ La Chambre, après analyse des griefs, avait affirmé que les infractions attribuées à l'ISIE étaient générales, manquaient de détails, de justificatifs, qu'il n'existe pas d'attribution des infractions à l'un des deux vainqueurs et, enfin, que le candidat n'avait pas présenté des faits précis, justifiés et prouvés de la campagne qui portaient atteinte à sa personne, à sa dignité et à son intégrité.

claire et évidente, à savoir Nabil Karoui, mais sans pourtant le mentionner de façon explicite dans le recours¹⁷⁷.

Une demande de sursis d'exécution demandant l'ajournement de la date du second tour a été déposée le 8 octobre auprès du TA. Le candidat Nabil Karoui, par le biais de son avocat, avait demandé l'annulation de la tenue du second tour le 13 octobre pour une date ultérieure, afin de permettre à Nabil Karoui de faire campagne, et motivant son recours, parmi d'autres griefs, sur le fait que l'ISIE n'a pas garanti un traitement égal entre tous les candidats. L'Instance a exposé que la fixation de la date du second tour n'est pas une décision administrative, et elle a été prise lors de l'opération électorale encadrée par le paragraphe 2 de l'art. 75 de la Constitution. Le Tribunal a enfin confirmé que le pouvoir de l'ISIE de fixer la date du second tour est limité par la Constitution ; la demande a été rejetée car elle « n'est pas basée tout simplement sur des raisons sérieuses ».

L'amendement à la Loi électorale d'août 2019, qui a raccourci les délais du contentieux des résultats a indiqué « A l'exception des jours des fêtes nationales et religieuses, tous les jours de la semaine sont considérés des jours de travail pour l'Instance, les tribunaux saisis des recours relatifs à ces élections et pour les parties concernées par le litige ». L'ISIE a proclamé les résultats provisoires le lundi 14 octobre. L'interprétation littérale de la loi aurait dû faire du mercredi 16 le premier jour des deux pour introduire des recours, le mardi 15 octobre étant une fête nationale. Toutefois, le Tribunal administratif a compté ce mardi comme délai d'introduction des recours.

A cette occasion, Nabil Karoui, a annoncé publiquement ne pas vouloir contester les résultats. Cependant, si l'écart de voix entre les deux candidats avait été mineur, ce calcul des délais du contentieux, qui réduit à un jour ouvrable un délai déjà court de deux jours, aurait violé le droit de recours du candidat.

Elections législatives

Parmi les 102 recours introduits en première instance¹⁷⁸ contre les résultats provisoires des élections législatives publiés par l'ISIE le 9 octobre, le TA a communiqué la fin de cette première phase contentieuse le 22 octobre, donnant comme résultat 40 rejets quant à la forme, 59 rejets quant au fond et trois jugements d'acceptation des recours et modification des résultats : 1) dans la circonscription de Ben Arous, annulant la décision d'annulation des résultats de la liste du parti Errahma qui a attribué le siège au Mouvement Echaab ; 2) dans la circonscription de Kasserine, réassignant un siège accordé par l'ISIE au parti Nidaa Tounes en faveur du parti Mouvement Echaab ; 3) dans la circonscription d'Allemagne, l'annulation des résultats préliminaires, et répétition des élections.

¹⁷⁷ Le requérant avait accusé le candidat d'avoir dépassé le plafond des dépenses et de faire de la publicité politique.

¹⁷⁸ 33 recours ont été introduits par Qalb Tounes, à raison d'un recours par circonscription. Ennahdha a enregistré 34 recours, à savoir un par circonscription à l'exception de Tunis 1 où il a enregistré deux recours. 85 recours ont été introduits par des partis politiques, 16 par des listes indépendantes et 1 seul par la coalition politique Karama à Monastir.

Parmi les motifs de rejet quant à la forme on constate l'absence de notification à l'ISIE¹⁷⁹, l'absence de sommation aux parties¹⁸⁰, l'absence de présentation de l'original du PV et la signature du destinataire¹⁸¹, l'absence d'un avocat en cassation¹⁸². Parmi les principaux motifs de rejets quant au fond, le TA cite de façon récurrente le manque de preuves¹⁸³ ainsi que le manque d'impact des infractions sur les résultats¹⁸⁴ (voir annexe).

En deuxième instance, 36 appels ont été enregistrés¹⁸⁵. Le Tribunal s'est prononcé avant le délai maximal. Les résultats provisoires proclamés par l'ISIE ont été confirmés par le TA à l'exception du siège attribué au Mouvement Echaab dans la circonscription de Ben Arous et réattribué à la liste Errahma. Les annulations réalisées dans la circonscription d'Allemagne et Kasserine par les Chambres d'appel ont été invalidées par l'Assemblée plénière en deuxième instance.

In fine, en relation à l'application de l'article 143 par l'ISIE, on notera que la jurisprudence du Tribunal administratif confirme la difficulté de l'application de cette prérogative d'annulation des résultats. Il s'est avéré difficile, voire impossible, de mesurer l'impact sur la volonté des électeurs des violations des règles de campagne par les candidats victorieux. Qui plus est, même si en première instance quelques Chambres ont annulé des résultats (Allemagne, Kasserine), l'Assemblée plénière a annulé ces jugements¹⁸⁶.

Un recours en révision a été introduit par la liste Aich Tounsi dans la circonscription de France 2 le 7 novembre, demandant la révision exceptionnelle du rejet de son recours en première et deuxième instance, sur la base de l'article 77 de la Loi du TA. Celui-ci, réuni en Chambre de conseil a décidé de rejeter cette demande.

XX. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES

Les MOE UE déployées lors des élections législatives et présidentielle de 2014 et les élections municipales de 2018 ont publié des recommandations en vue des futurs processus électoraux. Relativement peu de ces recommandations ont été mises en œuvre depuis lors, bien qu'il soit nécessaire de souligner que, concernant les recommandations suggérées après l'observation des élections municipales de 2018, peu de temps s'est écoulé entre leur publication et les préparatifs des élections de 2019.

Certaines de ces recommandations ont été mises en place, il s'agit notamment de :

- Le plafond des dépenses de campagne, qui avait été estimé trop restrictif, a depuis été revu à la hausse ;

¹⁷⁹ Affaires n° 4011, 4012, 4013, 4014, 4015, 4016.

¹⁸⁰ Affaires n° 4008, 4019, 4072.

¹⁸¹ Affaires n° 4092, 4095, 4097, 4098, 4100, 4104, 4108.

¹⁸² Affaires n° 4007 (et d'autres motifs) et n° 4063.

¹⁸³ Affaires n° 4022, 4030, 4036, 4068, 4070, 4060.

¹⁸⁴ Affaires n° 4009, 4082, 4017, 4057, 4078.

¹⁸⁵ 10 appels par Qalb Tounes ; 10 par Ennahdha ; 3 par l'Isie ; 4 par La voix des lions de la patrie ; 2 par Nidaa Tounes ; 2 par Tahya Tounes ; 1 par Mouvement Echaab ; 1 appel par Afek ; 1 par Courant démocrate ; 1 par Aich Tounsi ; 1 par indépendant pour la Tunisie.

¹⁸⁶ Les jugements en appel ne sont pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

- L'instauration de l'équité entre les candidats en tant que règle de couverture par les médias de la campagne législative à la place du principe de l'égalité en vigueur auparavant et très difficilement applicable a été adoptée ;

D'autres recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre, telles que :

- L'article 143 de la Loi électorale a été révisé en 2017 pour donner une marge d'appréciation à l'ISIE qui peut depuis annuler partiellement ou complètement les résultats, alors que ce pouvoir de sanction ne prévoyait auparavant que l'annulation complète des résultats ;
- Le renforcement de la transparence de l'administration électorale par la publication prompte et systématique des actes et délibérations de l'ISIE ainsi que des documents et données clés du processus électoral ne s'est traduit que partiellement sur le site internet de l'Instance ;

Plusieurs des problématiques identifiées préalablement par ces missions restent entières :

- La mise en place de la Cour constitutionnelle se fait toujours attendre depuis 2014 ;
- La recommandation d'encadrer par la loi la pratique des sondages d'opinion et de réduire la durée de leur interdiction de publication est restée sans effet ;
- La détermination de critères de répartition des sièges de l'ARP, afin de garantir que les futures actualisations s'effectuent sur une base objective et consensuelle, n'a pas encore été mise en place.

De plus, il est à noter que la plupart des recommandations de 2018 concernant l'ISIE n'ont pas été mises en œuvre. Ainsi, l'absence dans l'organigramme de plusieurs directeurs de départements techniques toujours en attente de nomination ainsi que le déficit de définition claire des rôles respectifs du Conseil de l'Instance et de son organe exécutif ont de nouveau affecté l'efficacité de l'ISIE et la cohérence de sa communication lors du cycle électoral 2019.

XXI. RECOMMANDATIONS

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
CADRE JURIDIQUE					
1	La mise en œuvre de la Constitution connaît un retard préoccupant à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne l'installation de la Cour constitutionnelle. Seule l'ISIE, en tant qu'instance indépendante constitutionnelle a vu le jour parmi les cinq prévues par la Constitution. De plus, un projet de loi organique pour l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA) reste encore à adopter. Rapport final page n° 10	<u>Recommandation prioritaire :</u> Mettre en place la Cour constitutionnelle dans les meilleurs délais, ainsi que les quatre instances indépendantes constitutionnelles qui n'ont pas encore vu le jour, notamment l'Instance de la communication audiovisuelle (ICA) en vue des prochaines échéances électorales.	Loi relative à la Cour constitutionnelle Lois sur les dispositions communes relatives aux instances indépendantes constitutionnelles Lois organiques relatives à chaque instance indépendante	Gouvernement Assemblée des représentants du peuple (ARP)	• Primauté du Droit • <i>L'État doit prendre les mesures afin de rendre effectif les droits</i> Constitution Chapitre V - Section II et Chapitre VI. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) Art. 2.2 : <i>Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre (...) les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.</i> Art. 2.3 : <i>les Etats parties au présent Pacte s'engagent à : a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile (...); c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.</i>

2	L'article 143 de la Loi électorale, qui prévoit que l'ISIE annule totalement ou partiellement des résultats lorsque des infractions de règles de campagne ou de son financement auraient contribué au succès électoral, présente trois problèmes principaux : - les dispositions juridiques ne fournissent pas de critères objectifs pour son application, et le délai pour l'appliquer est très court ; - la responsabilité de l'ISIE d'effectuer des annulations avant l'annonce des résultats provisoires comporte un risque de déstabilisation de la période sensible de l'annonce des résultats ; - le non-respect de la volonté de l'électeur. Rapport final page n° 54	<u>Recommandation prioritaire :</u> Évaluer la faisabilité de l'application de l'article 143, en tenant compte des principes suivants : objectivité et transparence des preuves, respect de la volonté de l'électeur.	Article 143 de la Loi électorale	Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) ARP Tribunal administratif (TA) Cour des comptes Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA)	• Élections honnêtes • Libre expression de la volonté des électeurs Constitution, Préambule Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Art. 25 : <i>Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;</i> Observation générale du comité des droits de l'homme des Nations Unies (OG CDHNU) N° 25. Paragr. 16 : <i>Les motifs de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables.</i> Paragr. 19 : <i>Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués.</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale : <i>3.3. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.</i>
---	---	---	---	--	---

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
3	Alors que la Loi électorale de 2014 prévoit que l'allocation de sièges aux circonscriptions se détermine au moins un an avant une élection, elle n'établit ni de critères ni de mécanisme selon lesquels la répartition des sièges des circonscriptions pourrait être actualisée. L'égalité des voix est généralement respectée en Tunisie, mais le poids des suffrages de l'extérieur peut s'avérer démesuré. Ce déséquilibre est aggravé par les faibles taux de participation à l'extérieur. Rapport final page n° 15	Déterminer les critères de répartition des sièges de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) en amont d'éventuelles actualisations. Ces critères pourraient également servir à réévaluer le nombre de sièges alloués aux circonscriptions de l'étranger.	Loi électorale	ISIE ARP	• <i>Suffrage égal</i> • <i>Élections honnêtes</i> Constitution, Préambule Déclaration universelle des droits de l'homme, Art. 21.3 : (...) <i>des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal (...) assurant la liberté du vote.</i> OG CDHNU, N° 25. Paragr. 11 : <i>Le découpage des circonscriptions électorales (...) ne devrait pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination.</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale : 2.2 <i>L'égalité de la force électorale : les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
ADMINISTRATION ÉLECTORALE					
4	Les rôles des membres du Conseil de l'ISIE et des directions techniques requièrent des compétences différentes. Depuis 2017, les départements juridique, informatique ainsi que d'administration et de ressources humaines ne disposent pas de responsable de département. Rapport final page n° 17	<u>Recommandation prioritaire :</u> Adopter un organigramme et réviser le règlement intérieur de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), de manière à rendre plus explicite la séparation des responsabilités du Conseil et de l'organe exécutif. Recruter dans les meilleurs délais les directeurs et directrices des départements techniques de l'ISIE.	Règlement intérieur de l'ISIE (décision n° 4-2014 modifiée par n° 12-2014)	ISIE	• Élections honnêtes Constitution, Art. 126 OG CDHNU N° 25. Paragr. 20 : <i>Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte.</i>
5	Le site internet de l'ISIE ne permet pas un accès à l'information appropriée ni une navigation efficace. Il ne met pas en valeur sa bibliothèque de textes et ne permet pas d'identifier facilement les actualisations. Rapport final page n° 53	Assurer un meilleur accès aux documents publiés par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), notamment par la reconfiguration et la mise à jour de son site internet.	Loi organique n° 22-2016 relative au droit d'accès à l'information	ISIE	• Droit à l'information Constitution, Art. 31 et 32 OG CDHNU N° 34, Paragr. 19 : (...) les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information.

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
6	Les ressources et les efforts déployés pour organiser le vote à l'étranger sont très importants pour un nombre d'inscrits et un taux de participation limités. Rapport final page n° 21	Envisager d'autres modalités pour faciliter le vote à l'étranger et considérer notamment l'introduction du vote à distance.	Loi électorale	ISIE	Suffrage universel Constitution, Art. 55 OG CDHNU N° 25, Paragr. 11 : <i>Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit.</i>
INSCRIPTION DES ÉLECTEURS					
7	Introduit dans la loi sur l'ISIE, le principe d'un enregistrement continu des électeurs a été entériné par décision réglementaire. La Loi électorale demeure néanmoins silencieuse sur ce point. Le principe d'un enregistrement continu soulève en outre la question des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, en particulier hors périodes électorales. La gestion du registre électoral à l'étranger est rendue complexe par le fait que les Tunisiens résidant à l'étranger ne disposent pas systématiquement d'une carte	Charger une institution décentralisée existante de recevoir les demandes d'inscription sur le registre électoral afin de rendre effectif l'enregistrement continu prévu par la loi. Par ailleurs, la mise en place d'un identifiant unique permettrait notamment de lier la base de données des cartes d'identité nationale à celle des passeports, facilitant la gestion du registre électoral.	Loi électorale Décision n° 6-2017 de l'ISIE relative aux règles et procédures d'inscription des électeurs pour les élections et le référendum	ISIE Centre national de l'informatique ARP	Suffrage universel Constitution, Art. 34 OG CDHNU N° 25, Paragr. 11 : <i>Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
	d'identité nationale. Ils s'inscrivent de ce fait avec leur passeport, dont la base de données n'est pas automatiquement intégrée avec celle des cartes d'identité. Rapport final page n° 24				
8	L'interdiction du vote pour le personnel militaire et de sécurité intérieure est difficilement justifiable, d'autant plus depuis la mise en œuvre de ce droit lors des élections municipales de 2018. Par ailleurs, d'autres citoyens disposent de leur droit de vote mais aucune mesure ne leur permet de l'exercer, notamment les détenus qui n'ont pas été déchus de leur droit de vote. Rapport final page n° 24	Étudier la possibilité d'élargir le droit de vote aux militaires et aux agents de la sécurité intérieure pour les élections législatives et présidentielle, tel que mis en œuvre lors des élections municipales. Envisager des mesures pour permettre le vote des citoyens et citoyennes qui disposent de leur droit de vote mais n'ont pas actuellement les moyens d'en jouir, notamment les détenus qui n'ont pas été déchus de leur droit de vote.	Loi électorale Décision n° 6-2017 de l'ISIE	ISIE ARP	• Suffrage universel Constitution, Art. 34 PIDCP, Art. 25 : <i>Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) sans restriction déraisonnables de voter (...) au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal.</i> OG CDHNU N° 25, Paragr. 11 et 14 : <i>Les motif de privation du droit de vote devraient être objectifs et raisonnables.</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale : 3.xi <i>Les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible ; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne.</i> Résolution de l'Assemblée générale A/RES/45/11 <i>Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES					
9	Le système de parrainage par les citoyens des candidats à l'élection présidentielle, et notamment sa vérification, présentent des faiblesses et suscitent des interrogations quant à sa fiabilité. Rapport final page n° 26	Informatiser pour le rendre plus fiable le processus de parrainage des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens, par exemple à travers une plateforme sécurisée en ligne.	Décisions n° 18-2019 de l'ISIE Loi électorale	ISIE ARP	• Droit de participer aux affaires publiques • Sécurité juridique Constitution, Art. 12 PIDCP, Art. 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) sans restriction déraisonnables de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Observation générale du comité des droits de l'homme des Nations Unies (OG CDHNU) N° 25, Paragr. 16 : « Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires ». Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale : Suffrage universel. 1.3. Présentation de candidatures : « La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires (...) ».

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
PARTIS POLITIQUES					
10	De nombreux partis politiques ne bénéficient pas de sources de financement suffisantes pour leur permettre de fonctionner d'une manière pérenne, et dès lors de pleinement jouer leur rôle dans un système démocratique. Rapport final page n° 25	Établir un système de financement public adéquat des partis politiques comprenant des critères précis afin de pouvoir bénéficier de ces financements.	Décret-loi N° 87 – 2011 portant organisation des partis politiques Adoption d'une loi organique relative à l'organisation des partis politiques et à leur financement	Gouvernement ARP	• Bonne pratique Constitution, Art. 35 Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, Chapitre 12, Paragr. 176 et suivants : <i>La législation devrait explicitement autoriser l'État à soutenir financièrement les partis politiques. Lorsqu'une aide financière est accordée aux partis, la législation pertinente devrait énoncer des lignes directrices claires permettant de fixer le montant de ces subventions, lesquelles devraient être allouées aux bénéficiaires selon des modalités objectives et de façon impartiale.</i>

11	Le contrôle des comptes annuels des partis politiques est prévu par la législation. Cependant, il comporte des lacunes importantes et n'a pas été pleinement mis en pratique jusqu'à présent et ne garantit pas l'égalité des chances des candidats aux élections. Rapport final page n° 25	Assurer, dans un délai convenable, un contrôle efficace des comptes annuels des partis politiques, avec l'application de sanctions proportionnelles et dissuasives.	Décret-loi N° 87 – 2011 portant organisation des partis politiques Adoption d'une loi organique relative à l'organisation des partis politiques et à leur financement	Gouvernement ARP Cour des comptes	• Prévention de la corruption Constitution, Art. 35 Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 7.3 : <i>Chaque État Partie (...) d'adopter des mesures (...) afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.</i> Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, Art. 10 : <i>Chaque Etat partie adopte les mesures (...) prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques ; et intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques.</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques, Art. 170 : <i>Il importe que les sanctions infligées par les Etats en cas de violation des règles de transparence soient effectives, dissuasives et proportionnées à la gravité de l'infraction.</i>
----	---	--	---	--	---

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
CAMPAGNE ÉLECTORALE					
12	Les listes ou candidats n'ont pas la possibilité de contester devant une juridiction agissant dans des délais adaptés au processus électoral les décisions et sanctions des IRE-ISIE, ou même l'inaction de ces dernières, concernant des infractions électorales durant la période de campagne. Rapport final page n° 31	Création d'un contentieux spécifique à la campagne électorale, dans des délais adaptés au processus électoral.	Loi électorale	ARP ISIE TA	• Droit à un recours efficace • L'État doit prendre les mesures requises pour l'application des droits Constitution, Préambule PIDCP, Art. 2.2 et 2.3 OG CDHNU N° 25, Paragr. 20 : <i>Possibilité de recourir à un examen par les tribunaux.</i>
13	Les deux concepts de « publicité politique » et de « propagande électorale » se chevauchent et ne sont pas compris de manière uniforme par les acteurs politiques et les Instances régionales électorales (IRE). La pratique a montré que les mêmes activités de campagne sont interdites ou non d'une circonscription à l'autre. Rapport final page n° 32	<u>Recommandation prioritaire :</u> Clarifier les notions de « publicité politique » et de « propagande électorale » en engageant une réflexion de fond sur la nature des campagnes électorales.	Art. 3, 57 et 59 de la Loi électorale	Gouvernement ARP	• Primauté du Droit OG CDHNU N° 34, Paragr. 25 : <i>Les lois doivent énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application d'établir quelles formes d'expression sont légitimement restreintes et quelles formes d'expression le sont indument.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
14	Il n'existe pas de loi encadrant les règles méthodologiques et de déontologie relatives aux activités des sociétés de sondage. Durant le processus électoral, des sondages d'opinion ont quelquefois montré des conclusions fort différentes dans les classements des candidats et listes, ce qui a soulevé des questions quant à leur professionnalisme. Les électeurs qui ont eu accès à ces sondages n'ont pas été en mesure de vérifier la méthodologie et la probité de ces études. La période d'interdiction qui s'étend actuellement à toute la période électorale (deux mois avant le début de la campagne) limite de manière disproportionnée le droit des électeurs à l'information. Rapport final page n° 31	Adopter une loi relative aux règles méthodologiques et de déontologie encadrant les activités des sociétés de sondage, de manière à assurer aux citoyens des informations relatives aux études d'opinion vérifiables, transparentes et professionnelles. Réduire dans la Loi électorale la période d'interdiction des sondages d'opinion de toute la période électorale actuellement en vigueur à une période plus courte.	Article 70 de la Loi électorale	Gouvernement ARP HAICA	• <i>Droit à l'information</i> • <i>Liberté d'expression</i> Constitution, Art. 31 et 32 OG CDHNU N° 25, Paragr. 25 : <i>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 du PIDCP. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libre, en mesure de commenter toute question publique sans censure, ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
15	Les campagnes électorales présidentielles et législatives ont été dominées dans les médias par la détention provisoire de l'un des candidats majeurs à l'élection présidentielle, par ailleurs président d'un parti politique présentant des listes dans toutes les circonscriptions. Le candidat n'a pu mener campagne que de manière très limitée. Des mesures exceptionnelles lui permettant d'avoir notamment accès aux médias n'ont pas été autorisées par le juge d'instruction. Afin de respecter le principe de l'égalité des chances entre candidats, des demandes en ce sens ont notamment été présentées par l'ISIE et la télévision publique. Rapport final page n° 32	Renforcer l'application effective du droit de mener campagne pour un candidat à l'élection présidentielle en détention préventive, et en particulier l'accès aux médias, en vertu du principe d'égalité entre les candidats tel qu'inscrit dans la Loi et le cadre réglementaire.	Loi électorale Loi organique de l'ISIE Décision n° 22 - 2019 de l'ISIE fixant les règles et procédures d'organisation de la campagne électorale et référendaire Décision conjointe ISIE – HAICA du 21août 2019	ARP Gouvernement ISIE HAICA Ministère de la Justice	<i>Droit de mener campagne</i> OG CDHNU N° 25, Paragr. 26 : <i>Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de débattre des affaires publiques, (...) de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE					
16	La Cour des comptes, chargée de vérifier la comptabilité de campagne <i>a posteriori</i> et de sanctionner les infractions liées au financement, suit une procédure ordinaire trop longue et sans délais spécifiques. Le contentieux lié au financement peut prendre des années. La Cour est actuellement dans l'impossibilité de rendre ses décisions dans des délais raccourcis car elle souffre également de ressources insuffisantes. Rapport final page n° 36	<u>Recommandation prioritaire :</u> Adopter des délais de traitement du contrôle du financement des dépenses de campagne précis et adaptés au calendrier électoral, et renforcer les capacités de la Cour des comptes avec des moyens financiers et humains appropriés.	Loi électorale Loi organique n° 41-2019 relative à la Cour des comptes	Gouvernement ARP Cour des comptes	Prévention de la corruption Constitution, Art. 117 Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 7.3 Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, Chapitre 13, Paragr. 224 : Les sanctions devraient être applicables aux partis politiques reconnus coupables d'une violation de la réglementation pertinente. Ces sanctions devraient toujours être objectives, applicables, efficaces et proportionnées par rapport à l'objectif spécifique poursuivi [...]. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques, Art. 170

17	L'ISIE, chargée du contrôle des dépenses pendant la campagne et de l'information auprès des acteurs politiques, ne dispose pas d'une unité permanente et comble ce manque par le recrutement d'agents temporaires. Ceci ne lui permet pas d'établir une méthodologie de contrôle précise, harmonisée avec celle de la Cour des comptes, de la partager avec les candidats à temps, et de s'appuyer lors de son exécution sur un personnel suffisamment bien formé. Rapport final page n° 37	Création d'une unité permanente au sein de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) chargée du contrôle de campagne et de son financement, y compris sur les réseaux sociaux.	Loi électorale Décisions réglementaires de l'ISIE	ISIE	• <i>L'État doit prendre les mesures requises pour l'application des droits</i> • <i>Primauté du Droit</i> OG CDHNU, N° 25, Paragr. 19 : <i>Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti.</i> Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 7.3
----	---	--	---	------	--

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
PARTICIPATION DES FEMMES					
18	Selon l'article 46 de la Constitution, l'Etat doit œuvrer « à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus ». Les élections législatives de 2019 n'ont pas permis d'atteindre la parité au sein de l'ARP. Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions spécifiques pour encourager la participation des femmes au sein des bureaux exécutifs des partis politiques. Le Conseil de l'ISIE, composé de neuf membres, ne comporte qu'une seule femme. Quant aux instances régionales de l'ISIE, aucune disposition spécifique favorable à la parité n'a été prise jusqu'à présent. Rapport final page n° 48	<u>Recommandation prioritaire :</u> Introduire dans la Loi électorale la parité horizontale au niveau des têtes de listes des partis et des coalitions politiques, à l'instar des dispositions prévues pour les élections municipales. En parallèle, introduire des mesures effectives de promotion de la parité dans les bureaux exécutifs des partis politiques. Réaliser la parité au sein de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), telle que prévue par la loi des instances indépendantes constitutionnelles. Étendre l'application de cette parité aux instances régionales de l'ISIE.	Projet de Loi sur les partis politiques Loi sur l'ISIE Loi des dispositions communes aux instances indépendantes constitutionnelles	ARP Gouvernement Partis politiques	• Égalité entre les hommes et les femmes • L'État doit prendre les mesures afin de rendre effectif les droits Constitution, Art. 21 et 46 PIDCP, Art. 3 : <i>Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.</i> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) : Art. 4 : 1. <i>L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination.</i> Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, Art. 9 : <i>Droit de participation au processus politique et à la prise de décisions : (...)</i> <i>b) les femmes soient représentées en parité avec les hommes et à tous les niveaux, dans les processus électoraux.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
SCRUTIN ET COMPILATION DES RÉSULTATS					
19	Les résultats détaillés par bureau de vote ont été publiés après chaque scrutin, mais cette publication est intervenue après expiration du délai pour interjeter un recours contre les résultats. Ce retard a largement tenu au fait que le système de compilation ne facilite pas l'extraction des données par bureau de vote de manière automatique. Le système de compilation actuel donne priorité aux résultats tabulés manuellement, alors que la saisie informatique, effectuée en parallèle, est plus efficace. La plupart des difficultés rencontrées pendant la collecte des résultats ont été liées à la synchronisation des deux systèmes. Rapport final page n° 53	Assurer une publication des résultats bureau de vote par bureau de vote dès l'annonce des résultats provisoires et avant le début de la période des recours. Évaluer l'utilité des résultats compilés manuellement afin de concevoir un système de collecte des résultats plus efficace.	Loi électorale Décision n° 4-2019 de l'ISIE relative aux règles et procédures de calcul et de proclamation des résultats	ISIE	• <i>Élections honnêtes</i> • <i>Droit à un recours efficace</i> PIDCP, Art. 25 Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR), Observation générale 34, Paragr. 19

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
MÉDIAS					
20	Pour les élections législatives, l'application rigoureuse par les médias audiovisuels des règles de répartition complexes du temps d'antenne s'est avérée difficile, notamment en raison du nombre élevé de listes candidates (plus de 1.500) et des moyens techniques nécessaires. Rapport final page n° 40	<u>Recommandation prioritaire :</u> Simplifier la réglementation concernant l'accès des listes candidates aux médias audiovisuels pendant la campagne législative. Renforcer le principe d'équité par l'inclusion de critères de représentativité, comme le nombre d'élus déjà obtenus par ces listes ou partis politiques lors de précédentes élections, qui reflètent l'importance réelle des acteurs politiques.	Décision conjointe ISIE-HAICA du 21 août 2019	HAICA ISIE	• Transparence et accès à l'information • Prévention de la corruption Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 13.1 : <i>Chaque État Partie prend des mesures appropriées (...) pour favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public (...). Cette participation devrait être renforcée par des mesures consistant notamment à : [...] b) Assurer l'accès effectif du public à l'information [...].</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Art. 2.3

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
21	Pendant la période d'observation, la HAICA a publié trois rapports sur son monitoring des médias audiovisuels et sanctionné plusieurs de ces médias pour violation des règles de campagne, sans publier toutefois de rapport sur son monitoring des pages web et réseaux sociaux des médias audiovisuels. De son côté, l'ISIE n'a pas pris de sanction à l'encontre des médias écrits ou sites d'information en ligne ayant commis des violations, ni publié de rapport final de son monitoring de ces médias. La HAICA et l'ISIE se répartissent la supervision des contenus des médias durant la campagne. La HAICA est responsable des médias audiovisuels, y compris leurs pages web et profils officiels sur les réseaux sociaux ; l'ISIE est en charge de la presse écrite et des médias en ligne. Rapport final page n° 38	Publier régulièrement pendant la période électorale : - les rapports du monitoring par la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) des pages web et réseaux sociaux des médias audiovisuels ; - les rapports du monitoring par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) des médias électroniques, de la presse écrite et des réseaux sociaux.	Décision commune ISIE-HAICA en date du 21 août 2019 Décision n° 2019-22 fixant les règles et procédures d'organisation de la campagne électorale et de la campagne référendaire	ISIE HAICA	• <i>L'Etat doit prendre les mesures requises pour l'application des droits</i> • <i>Transparence et accès à l'information</i> Constitution, Art. 32 Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 7.4 : <i>Chaque État Partie s'efforce, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence [...].</i> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Art. 9 : <i>Toute personne a droit à l'information.</i>

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
22	La diffamation et la calomnie restent passibles de peines d'emprisonnement selon le Code Pénal, ce qui est contraire aux normes internationales en matière de liberté d'expression. Rapport final page n° 38	Dépénaliser les dispositions relatives à la diffamation et à la calomnie.	Articles 245 à 248 du Code Pénal Décret-loi n° 115-2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition	Gouvernement ARP	• Liberté d'expression et d'opinion Constitution, Art. 31 PIDCP, Art. 19.2 : <i>Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de chercher, 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 toute autre moyen de son choix.</i> OG CDHNU N° 34, Paragr. 47 : <i>les lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin de façon à garantir (...) qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. Les Etats parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée. »</i>

23	La HAICA et les principaux médias publics ont lancé pendant la période électorale une plateforme de lutte contre la propagation de fausses informations afin de vérifier la véracité des informations diffusées sur internet et faciliter le travail des journalistes. Rapport final page n° 42	Poursuivre le développement d'outils de vérification de l'information afin de contrer le phénomène de désinformation en ligne en concertation avec les médias publics et privés, les principaux fournisseurs de réseaux sociaux et la société civile.		HAICA ISIE	• Prévention de la corruption • Transparence et accès à l'information Constitution, Art. 32 OG CDHNU N° 25, Paragr. 19 : <i>Les personnes ayant le droit de vote [...] et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs.</i>
----	---	--	--	----------------------------	--

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
RÉSEAUX SOCIAUX ET INTERNET					
24	Les informations fiables et complètes et les outils efficaces pour contrôler l'activité sur les réseaux sociaux liée à la campagne électorale, pour localiser géographiquement les administrateurs de comptes et pour évaluer les montants dépensés, sont limités. Ceci affecte la capacité de l'ISIE, dont c'est la compétence, d'observer et de sanctionner des infractions éventuelles. Le manque de transparence en ligne, notamment de la part des principales plateformes de réseaux sociaux, existe non seulement au niveau des activités menées directement par les candidats ou leurs groupes de soutien, mais également au niveau des pages et comptes sociaux inauthentiques. Rapport final page n° 45	<u>Recommandation prioritaire :</u> Renforcer la transparence des coûts et des sources de financement de la publicité politique payante en ligne ainsi que de la localisation des administrateurs des comptes sociaux qui diffusent la publicité.	Décision n° 22-2019 de l'ISIE Décision n° 17-2017 de l'ISIE fixant les règles, les procédures et les modalités de financement de la campagne électorale	Gouvernement ARP ISIE	• Prévention de la corruption • Transparence et accès à l'information Constitution, Art. 32 Convention des Nations Unies contre la corruption, Art. 7.3 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Section 2.3 dd Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, Chapitre 13, Paragr. 224 : <i>Les sanctions devraient être applicables aux partis politiques reconnus coupables d'une violation de la réglementation pertinente. Ces sanctions devraient toujours être objectives, applicables, efficaces et proportionnées par rapport à l'objectif spécifique poursuivi [...].</i>

25	La Loi organique N° 63 en date du 27 juillet 2004 portant sur la protection des données à caractère personnel n'encadre ni la collecte ni l'utilisation des données personnelles en ligne, et ne précise pas notamment les obligations de transparence pour les réseaux sociaux. Rapport final page n° 46	Mettre à jour la législation de 2004 de façon à garantir les obligations de protection en ligne des données personnelles des utilisateurs des réseaux sociaux, et de transparence de la collecte et de l'utilisation de ces données par les réseaux sociaux.	Loi organique N° 63 du 27 juillet 2004 Projet de loi organique N° 25/2018 relatif à la protection des données à caractère personnel.	ARP	• Transparence et accès à l'information Constitution, Art. 24 et 32 Convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel : Les Parties s'engagent à appliquer la présente Convention aux fichiers et aux traitements automatisés de données à caractère personnel dans les secteurs public et privé. Ratification par la Tunisie le 30 mai 2017 Convention de l'Union Africaine sur la cybersécurité et la protection de données à caractère personnel, Chapitre 2, Section 1, Art. 8.1 : Chaque État partie s'engage à mettre en place un cadre juridique ayant pour objet de renforcer les droits fondamentaux et les libertés publiques, notamment la protection des données physiques et de réprimer toute infraction relative à toute atteinte à la vie privée (...) (Signée par la Tunisie le 23 avril 2019).
----	---	---	--	-----	--

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
CONTENTIEUX ÉLECTORAL					
26	Le droit à un recours efficace est limité par certaines faiblesses du contentieux des résultats, notamment en raison des formalités lourdes imposées aux requérants et des délais contraignants, entre autres aspects. Le droit de recours des candidats du premier tour de l'élection présidentielle lors du contentieux du second tour n'est pas suffisamment fondé. Rapport final page n° 60	<u>Recommandation prioritaire :</u> Réviser les procédures du contentieux afin de le dénuer de formalités excessives tout en clarifiant le calcul des délais. Par exemple, adopter un modèle de notification de recours qui inclut la sommation aux partis par le Tribunal administratif (TA). Réviser l'utilité et le bienfondé de l'article 147 de la Loi électorale qui permet aux candidats malheureux du premier tour de l'élection présidentielle de contester les résultats du second tour auxquels ils ne prennent plus part.	Loi électorale	TA ARP Gouvernement	• <i>Droit à un recours effectif</i> • <i>L'État doit prendre les mesures requises pour l'application des droits</i> Constitution, Préambule PIDCP, Art. 2.2 et 2.3 OG CDHNU N° 25, Paragr. 20 : <i>Possibilité de recourir à un examen par les tribunaux.</i> Convention africaine des droits de l'homme et des peuples, Art. 3 : <i>Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi.</i> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice 3.3

N.	PROBLÉMATIQUE (et référence à la page concernée du rapport final)	RECOMMANDATION	MODIFICATION REQUISE DU CADRE JURIDIQUE / DISPOSITIONS CONCERNÉES	INSTITUTIONS CONCERNÉES	DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES / ENGAGEMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX / BONNES PRATIQUES
27	La réforme de la justice administrative connaît très peu d'avancées. La Haute cour administrative ainsi que les Chambres régionales administratives ne sont toujours pas en place. Le Tribunal administratif actuel nécessite d'être renforcé par des moyens matériels et humains nécessaires pour accomplir dans de bonnes conditions ses attributions en tant que juge électoral, notamment au niveau du Greffe, des rapporteurs et de la cellule de communication. Le TA ne dispose pas d'un site internet ouvert au grand public. Rapport final page n° 58	Accélérer la réforme des textes juridiques, avec l'adoption dans les meilleurs délais de la loi sur la justice administrative. Renforcer les moyens mis à disposition du Tribunal administratif (TA) lors du contentieux électoral et lancer un site internet ouvert au grand public avec l'accès à la jurisprudence relative au contentieux électoral.	Projet de loi sur la justice administrative	ARP Gouvernement Tribunal administratif	• <i>Droit à un recours effectif</i> • <i>L'État doit prendre les mesures requises pour l'application des droits</i> Constitution, Art. 116 PIDCP, Art. 2.2 et 2.3. Convention africaine des droits de l'homme et des peuples, Art. 3 OG CDHNU N° 31, Paragr. 20 : <i>Même lorsque les systèmes juridiques des États parties prévoient officiellement le recours approprié, des violations des droits protégés par le Pacte se produisent. Cela est apparemment dû au dysfonctionnement des recours dans la pratique. Il serait utile que le Comité reçoive, lors de l'examen des rapports périodiques des États parties, des renseignements sur les obstacles à l'efficacité des recours en place.</i>

ANNEXES

ANNEXE 1 RAPPORT DE MONITORING DES MÉDIAS Premier tour de l'élection présidentielle 2019

La MOE a mise en place une unité de monitoring des médias (UMM) basée à Tunis et composée d'une équipe de 7 analystes tunisiens, dont 6 moniteurs et 1 assistant, travaillant sous la supervision de l'analyste des médias. L'UMM a conduit une analyse quantitative et qualitative afin d'analyser le discours politique des principaux acteurs du processus électoral pendant la campagne électorale du premier tour de l'élection présidentielle, du 2 au 14 septembre 2019. L'analyse quantitative s'est basée sur un échantillon comprenant un panel de médias nationaux audiovisuels et écrits, publics et privés¹⁸⁷:

Médias audiovisuels	• 1 chaîne de télévision publique (Wataniya 1) • 1 radio publique (Radio Nationale) • 1 radio privée (Mosaïque FM) • 3 télévisions privées (Al Hiwar Ettounsi, Atteessia TV et Nessma TV)
Médias écrits	• 2 quotidiens (La Presse et Al Chourouk)
Médias en ligne	www.shemsfm.net , www.alchourouk.com , www.lapresse.tn , www.babnet.net , www.tuniscopie.com , www.kapitalis.com , www.businessnews.com , www.akherkhabaronline.com et www.tunisienumerique.com .

L'analyse du contenu des médias audiovisuels s'est concentrée sur les plages horaires de pointe (chaînes de télévision : 18h / 23h ; radio : flash info de 7h à 9h le matin et plage horaire de 12h à 14h). Pendant toute la période d'analyse l'UMM a enregistré et analysé les émissions des médias audiovisuels afin de quantifier le temps d'antenne et le ton de la couverture réservée aux candidats, leur partis politiques, ainsi qu'à la MOE et aux autres sujets institutionnels, tels que les ministres, l'ISIE et la HAICA. A l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle l'UMM a conduit une analyse quantitative de la presse écrite. Pour les élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle ce volet d'analyse a été remplacé par l'analyse qualitative des médias en ligne.

Une base de données inclut les acteurs politiques d'intérêt ayant eu une visibilité médiatique pendant la période observée. Les données quantitatives ont été traitées par type de médias. Les graphiques inclus en ce rapport illustrent le comportement des médias en termes de visibilité assurée aux candidats et ton de la couverture pendant la période concernée, qui comprend l'entière période de campagne électorale officielle.

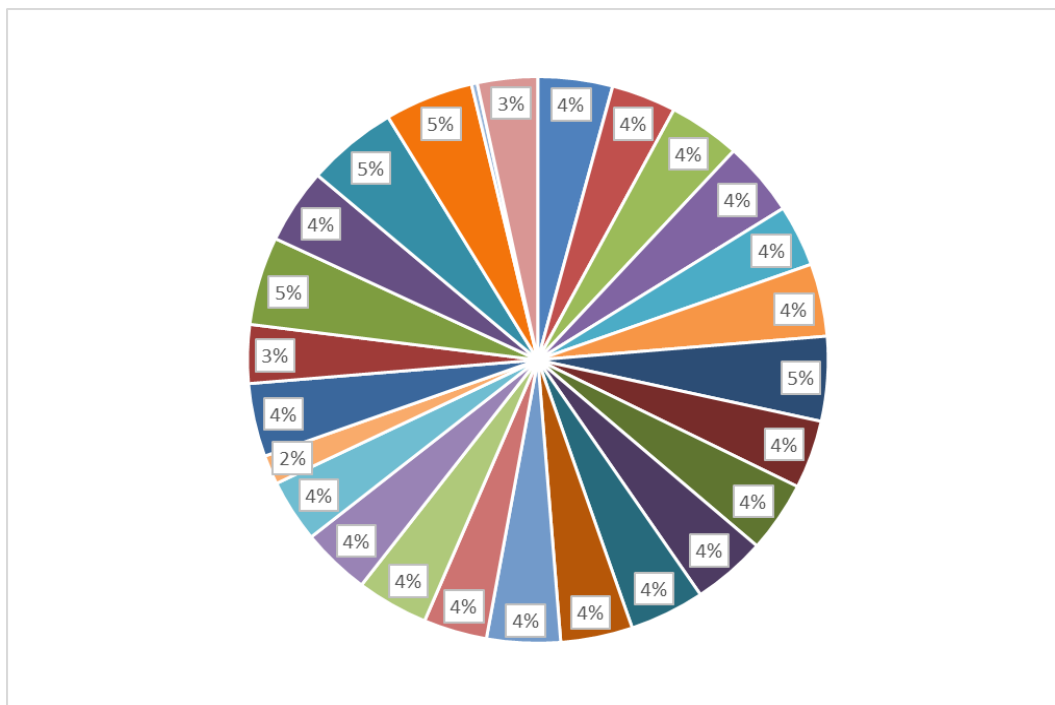
¹⁸⁷ L'échantillon a été sélectionné sur la base d'une analyse préliminaire du paysage médiatique et selon des critères de couverture géographique, d'audience et de tendance politique.

MEDIAS AUDIOVISUELS

WATANIYA 1 - Distribution de temps d'antenne pour les candidats

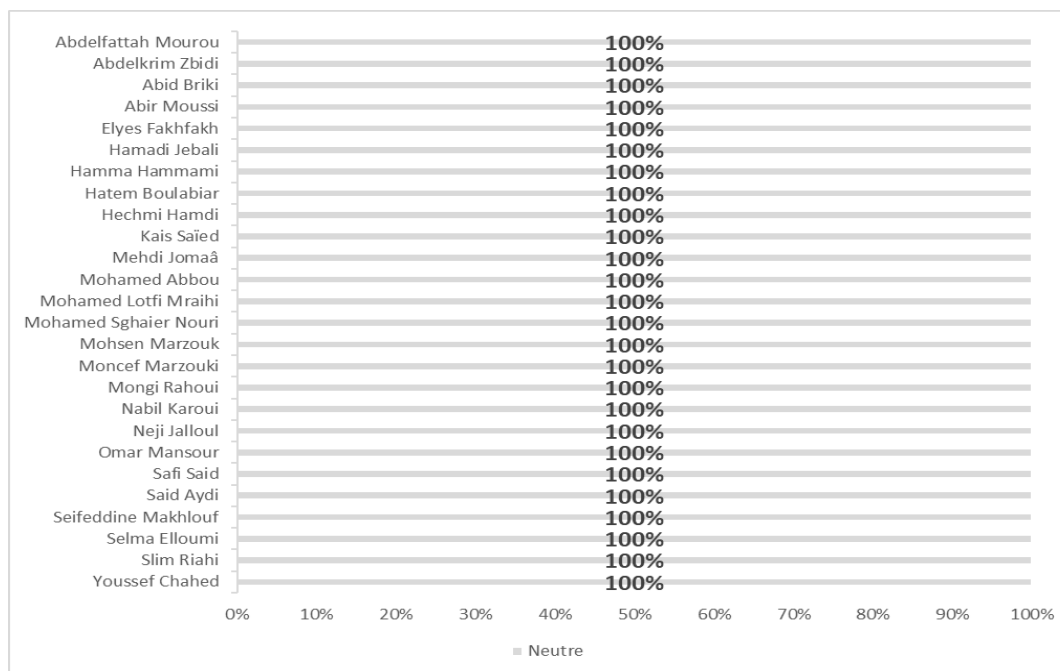
TV Nationale	
Abdelfattah Mourou	4%
Abdelkarim Zbidi	4%
Abid Briki	4%
Abir Moussi	4%
Elyes Fakhfakh	4%
Hamadi Jebali	4%
Hamma Hammami	5%
Hatem Boulabiar	4%
Hechmi Hamdi	4%
Kaïs Saïed	4%
Mehdi Jomaâ	4%
Mohamed Abbou	4%
Mohamed Lotfi Mraïhi	4%
Mohamed Sghaier Nouri	4%
Mohsen Marzouk	4%
Moncef Marzouki	4%
Mongi Rahoui	4%
Nabil Karoui	2%
Neji Jalloul	4%
Omar Mansour	3%
Safi Said	5%
Said Aydi	4%
Seifeddine Makhlouf	5%
Selma Elloumi	5%
Slim Riahi	0%
Youssef Chahed	3%
Total général	100%

WATANIYA 1 - Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 498 minutes

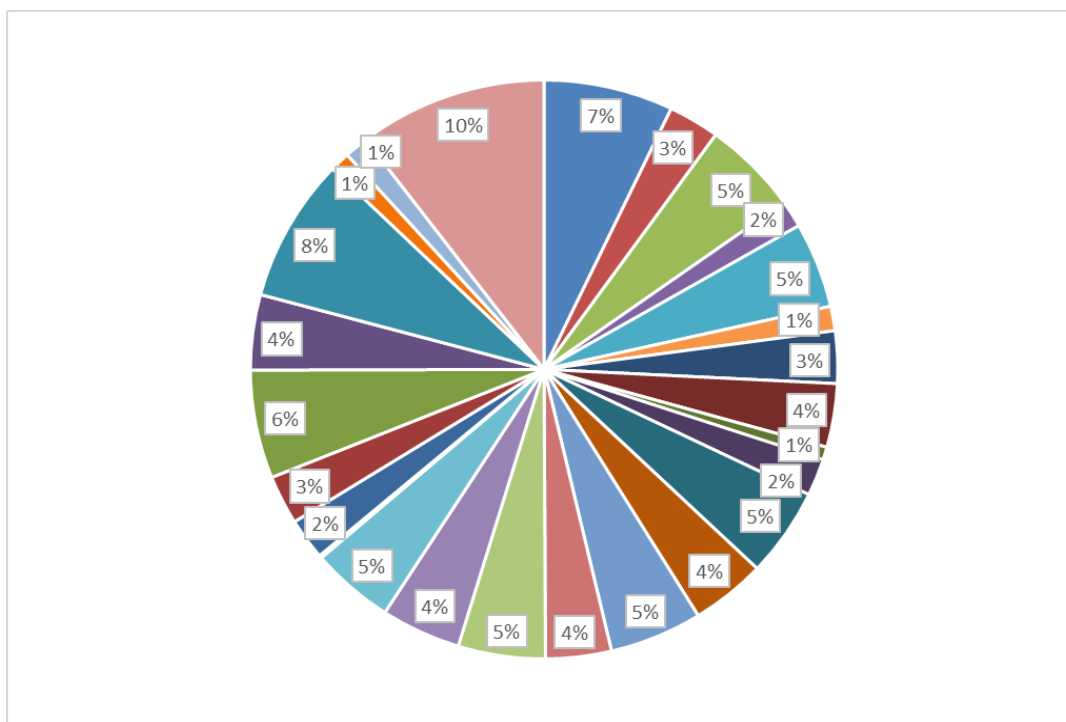
WATANIYA 1 : ton global de la couverture pour les candidats



ATTESSIA TV - Distribution de temps d'antenne pour les candidats

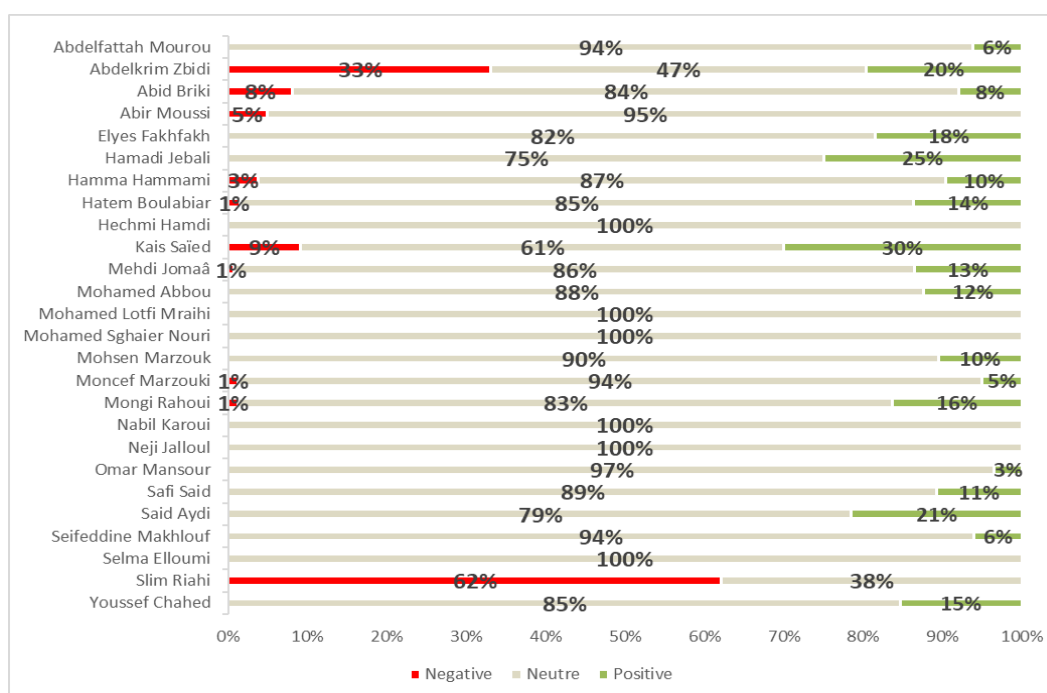
Attessia TV	
Abdelfattah Mourou	7%
Abdelkarim Zbidi	3%
Abid Briki	5%
Abir Moussi	2%
Elyes Fakhfakh	5%
Hamadi Jebali	1%
Hamma Hammami	3%
Hatem Boulabiar	4%
Hechmi Hamdi	1%
Kaïs Saïed	2%
Mehdi Jomaâ	5%
Mohamed Abbou	4%
Mohamed Lotfi Mraïhi	5%
Mohamed Sghaier Nouri	4%
Mohsen Marzouk	5%
Moncef Marzouki	4%
Mongi Rahoui	5%
Nabil Karoui	0%
Neji Jalloul	2%
Omar Mansour	3%
Safi Said	6%
Said Aydi	4%
Seifeddine Makhlouf	8%
Selma Elloumi	1%
Slim Riahi	1%
Youssef Chahed	10%
Total général	100%

ATTESSIA TV - Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 1891 minutes

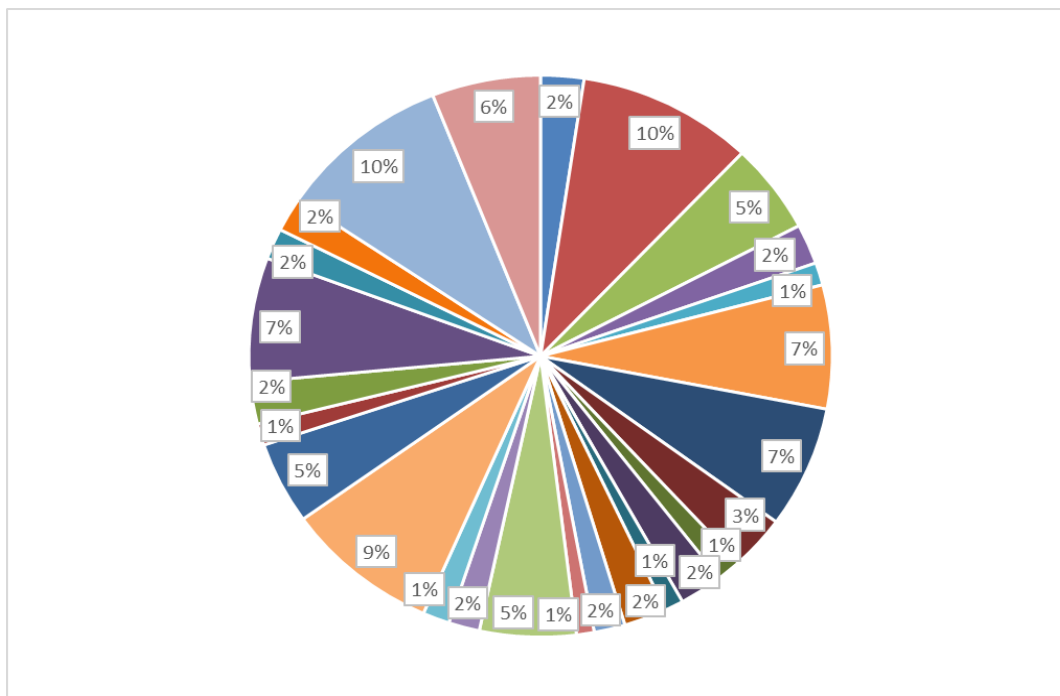
ATTESSIA TV : ton global de la couverture pour les candidats



EL HIWAR ETTOUNSI : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

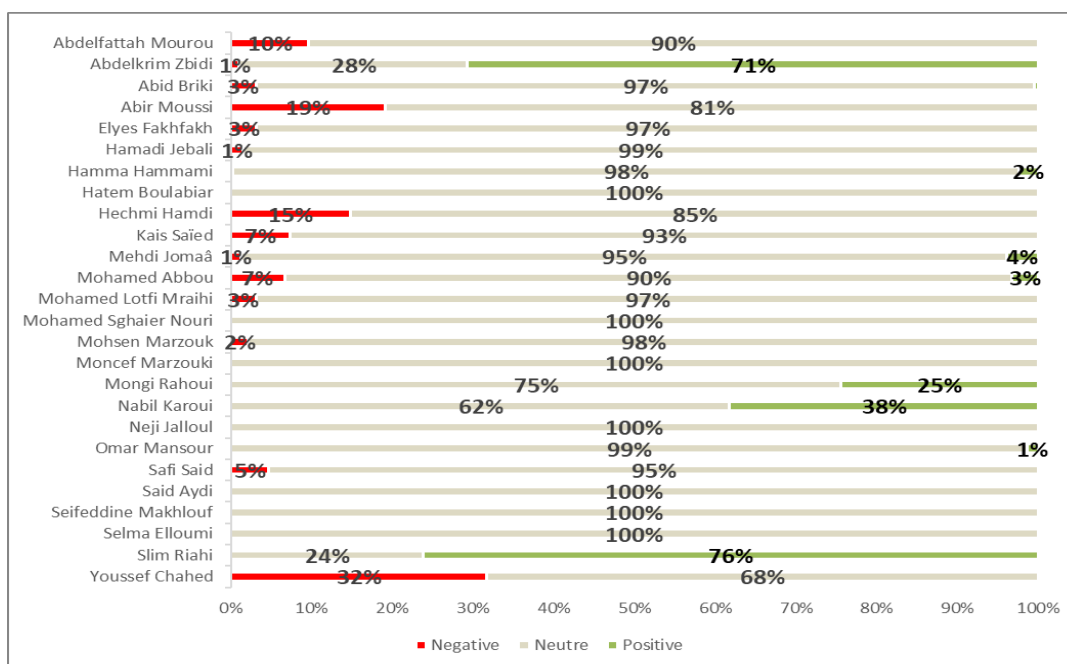
El Hiwar Ettounsi TV	
Abdelfattah Mourou	2%
Abdelkarim Zbidi	10%
Abid Briki	5%
Abir Moussi	3%
Elyes Fakhfakh	1%
Hamadi Jebali	7%
Hamma Hammami	7%
Hatem Boulabiar	3%
Hechmi Hamdi	1%
Kaïs Saïed	2%
Mehdi Jomaâ	1%
Mohamed Abbou	2%
Mohamed Lotfi Mraïhi	2%
Mohamed Sghaier Nouri	1%
Mohsen Marzouk	5%
Moncef Marzouki	2%
Mongi Rahoui	1%
Nabil Karoui	9%
Neji Jalloul	5%
Omar Mansour	1%
Safi Said	2%
Said Aydi	7%
Seifeddine Makhlouf	2%
Selma Elloumi	2%
Slim Riahi	10%
Youssef Chahed	6%
Total général	100%

EL HIWAR ETTOUNSI : Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 1257 minutes

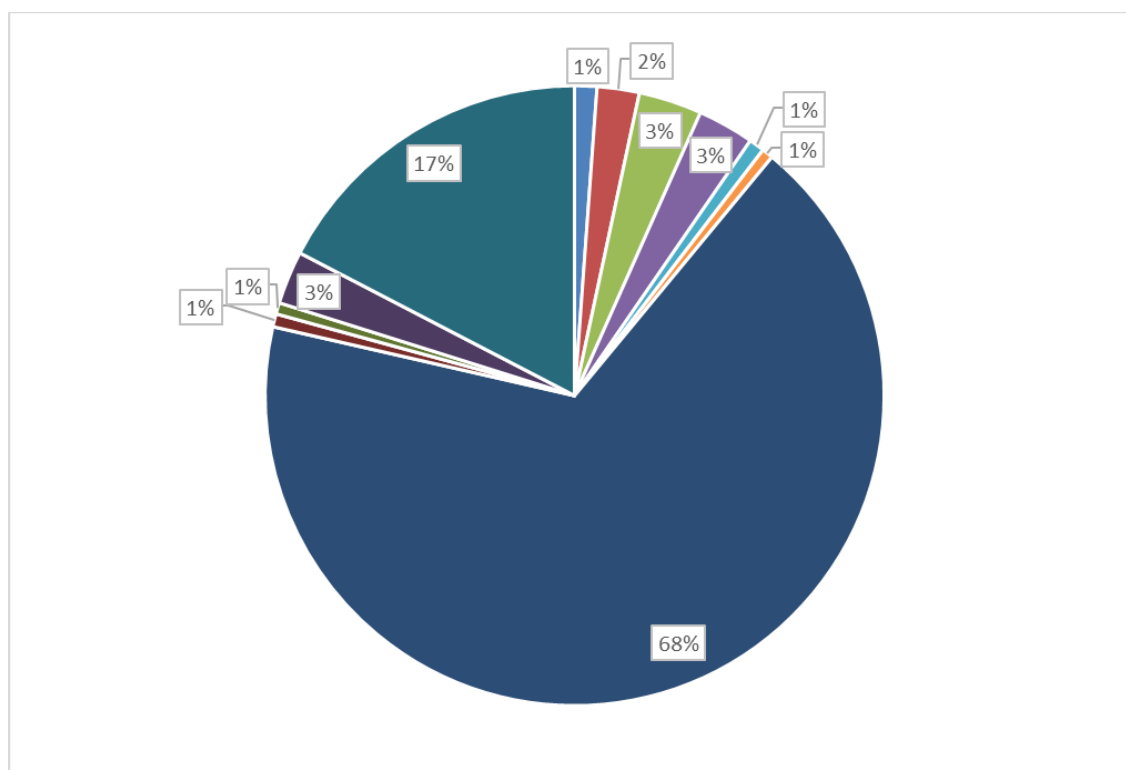
EL HIWAR ETTOUNSI : ton global de la couverture pour les candidats



NESSMA TV : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

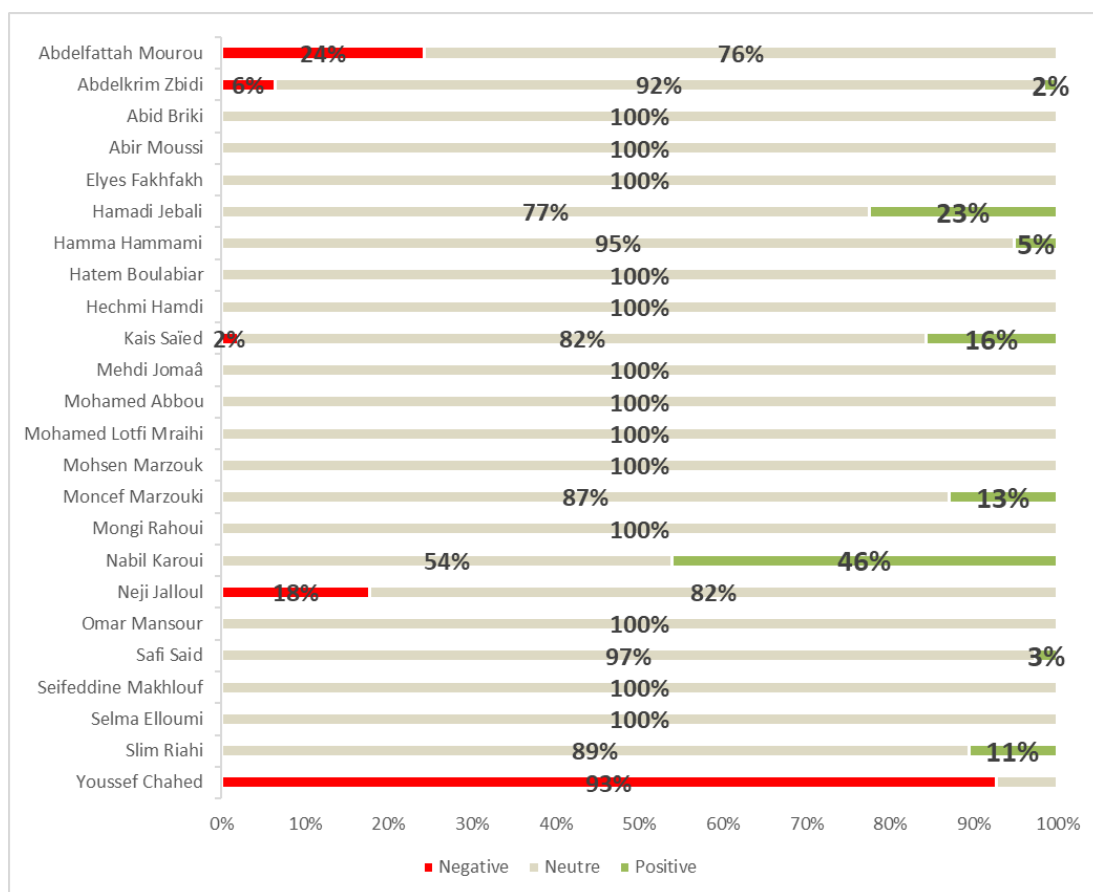
Nessma TV	
Abdelfattah Mourou	1%
Abdelkarim Zbidi	2%
Kaïs Saïed	3%
Moncef Marzouki	1%
Mongi Rahoui	1%
Nabil Karoui	68%
Safi Said	1%
Selma Elloumi	1%
Slim Riahi	3%
Youssef Chahed	17%
Autres	2%
Total général	100%

NESSMA TV : Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 368 minutes

NESSMA TV : ton global de la couverture pour les candidats



RADIO NATIONALE : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

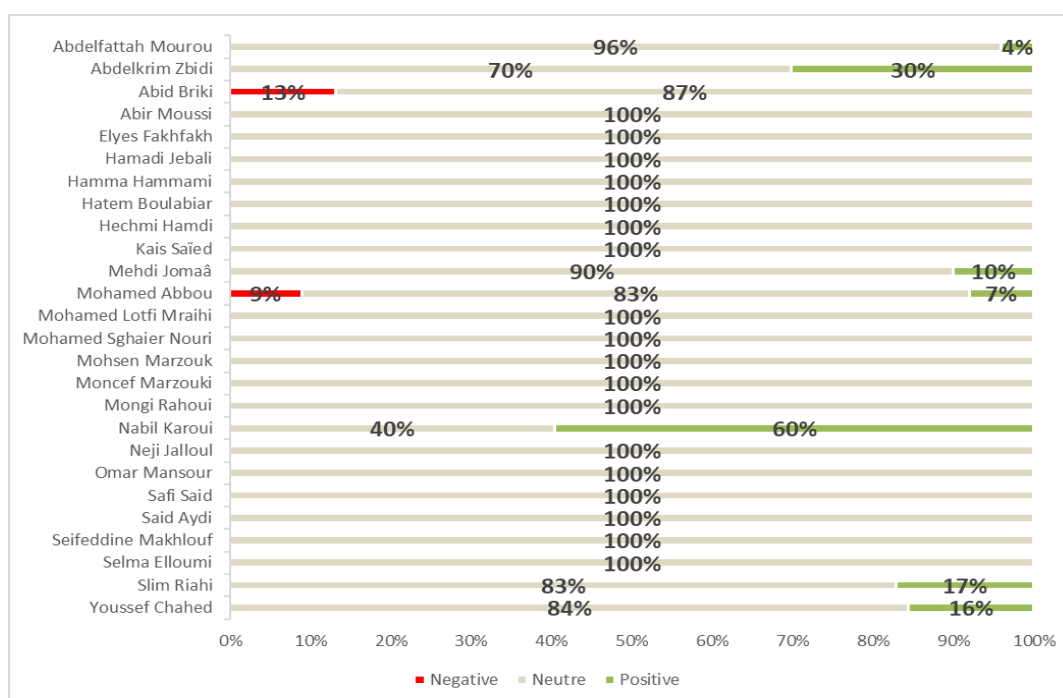
Radio Nationale FM	
Abdelfattah Mourou	5%
Abdelkarim Zbidi	3%
Abid Briki	4%
Abir Moussi	4%
Elyes Fakhfakh	4%
Hamadi Jebali	6%
Hamma Hammami	4%
Hatem Boulabiar	4%
Hechmi Hamdi	3%
Kaïs Saïed	3%
Mehdi Jomaâ	4%
Mohamed Abbou	4%
Mohamed Lotfi Mraïhi	5%
Mohamed Sghaier Nouri	3%
Mohsen Marzouk	5%
Moncef Marzouki	4%
Mongi Rahoui	3%
Nabil Karoui	4%
Neji Jalloul	4%
Omar Mansour	4%
Safi Said	4%
Said Aydi	3%
Seifeddine Makhlouf	4%
Selma Elloumi	4%
Slim Riahi	2%
Youssef Chahed	3%
Total général	100%

RADIO NATIONALE : Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 184 minutes

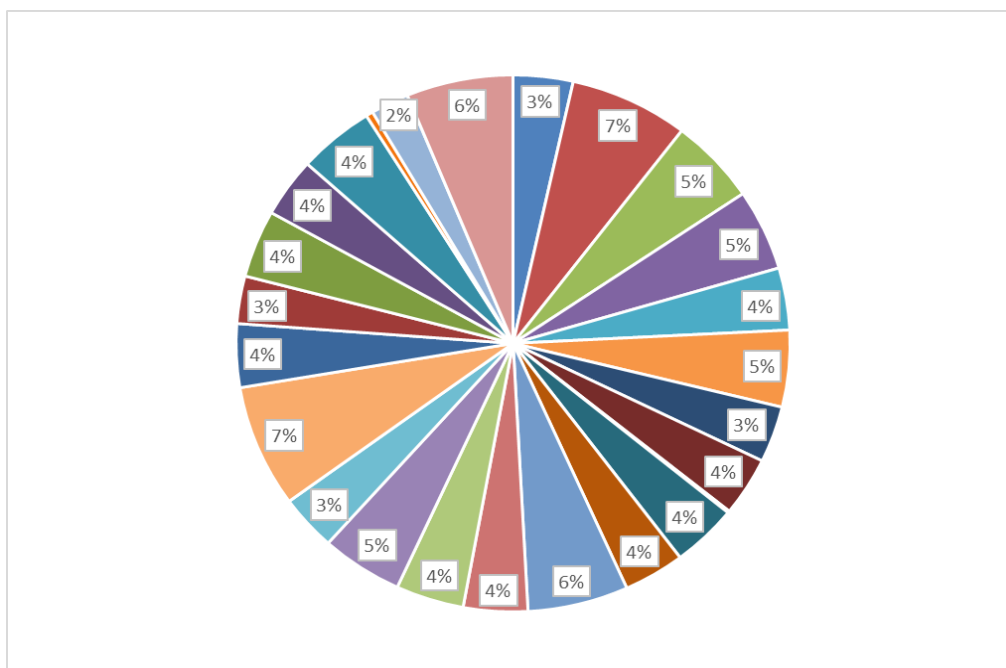
RADIO NATIONALE : ton global de la couverture pour les candidats



MOSAÏQUE FM : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

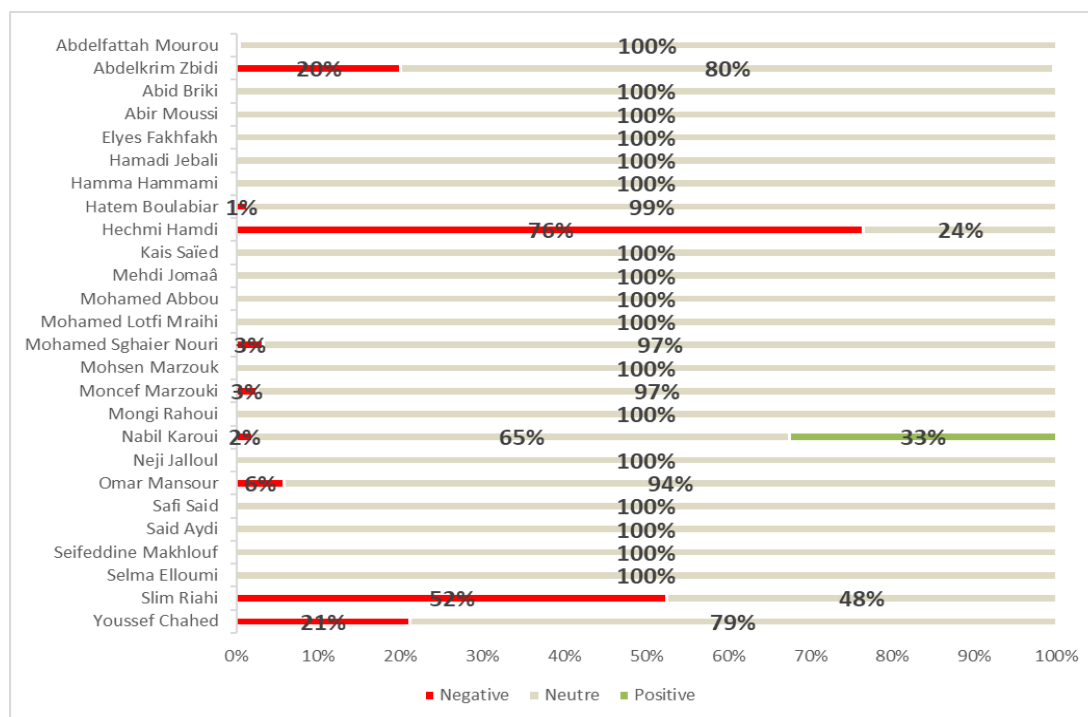
Mosaïque FM	
Abdelfattah Mourou	3%
Abdelkarim Zbidi	7%
Abid Briki	5%
Abir Moussi	5%
Elyes Fakhfakh	4%
Hamadi Jebali	5%
Hamma Hammami	3%
Hatem Boulabiar	4%
Hechmi Hamdi	0%
Kaïs Saïed	0%
Mehdi Jomaâ	4%
Mohamed Abbou	4%
Mohamed Lotfi Mraïhi	6%
Mohamed Sghaier Nouri	4%
Mohsen Marzouk	4%
Moncef Marzouki	5%
Mongi Rahoui	3%
Nabil Karoui	7%
Neji Jalloul	4%
Omar Mansour	3%
Safi Said	4%
Said Aydi	4%
Seifeddine Makhlouf	4%
Selma Elloumi	0%
Slim Riahi	2%
Youssef Chahed	6%
Total général	100%

MOSAÏQUE FM : Distribution de temps d'antenne pour les candidats



Base : 647 minutes

MOSAÏQUE FM : ton global de la couverture pour les candidats

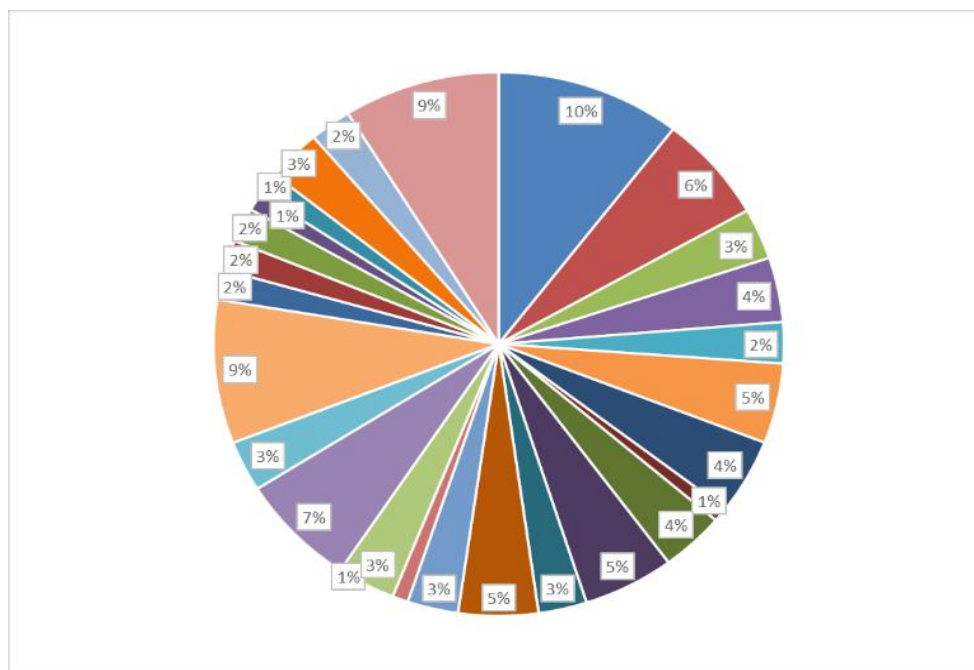


PRESSE ECRITE

AL CHOUROUK : Distribution d'espace pour les candidats

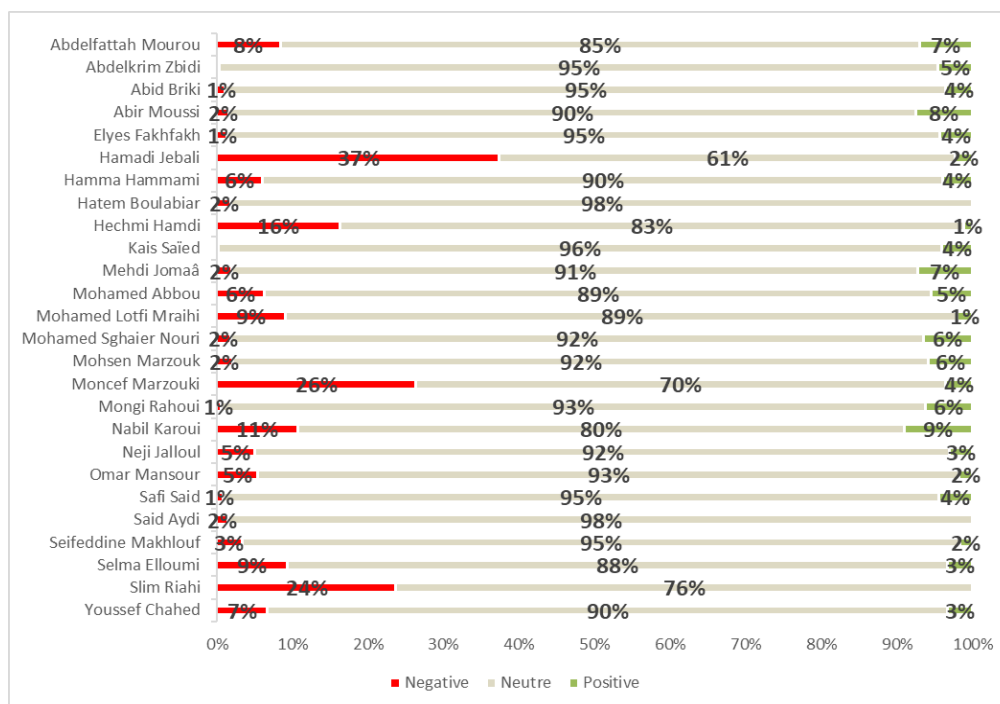
Al Chourouk	
Abdelfattah Mourou	10%
Abdelkarim Zbidi	6%
Abid Briki	3%
Abir Moussi	4%
Elyes Fakhfakh	2%
Hamadi Jebali	5%
Hamma Hammami	4%
Hatem Boulabiar	1%
Hechmi Hamdi	4%
Kaïs Saïed	5%
Mehdi Jomaâ	3%
Mohamed Abbou	5%
Mohamed Lotfi Mraihi	3%
Mohamed Sghaier Nouri	1%
Mohsen Marzouk	3%
Moncef Marzouki	7%
Mongi Rahoui	3%
Nabil Karoui	9%
Neji Jalloul	2%
Omar Mansour	2%
Safi Said	2%
Said Aydi	1%
Seifeddine Makhlouf	1%
Selma Elloumi	3%
Slim Riahi	2%
Youssef Chahed	9%
Total général	100%

AL CHOUROUK : Distribution d'espace pour les candidats



Base : 61709 cm carrés

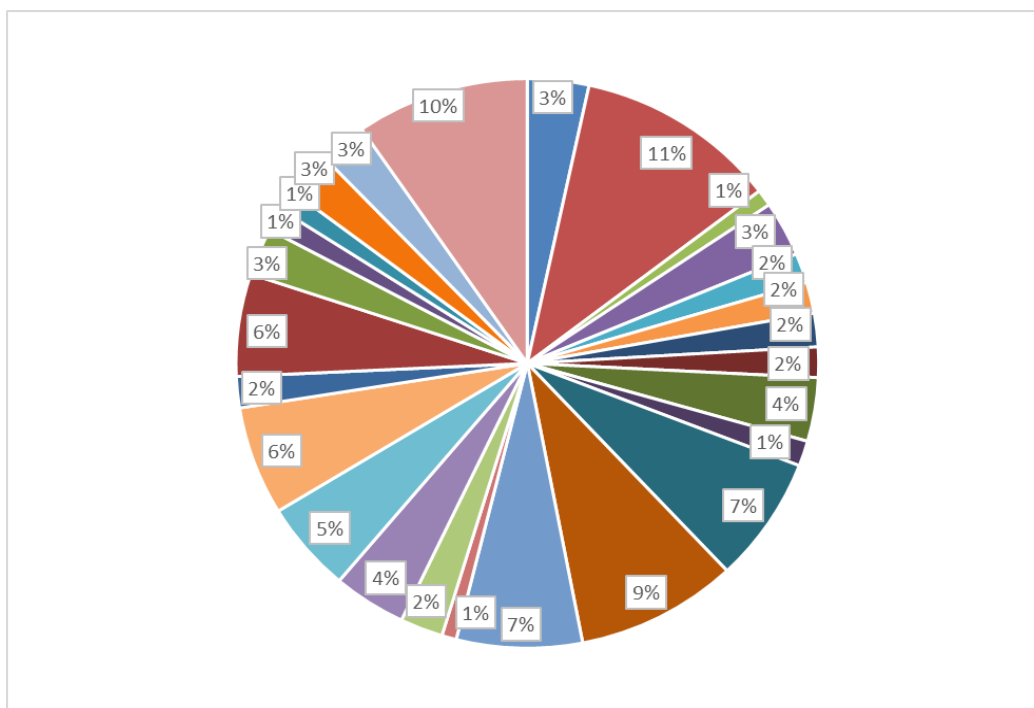
AL CHOUROUK : ton global de la couverture pour les candidats



LA PRESSE : Distribution d'espace pour les candidats

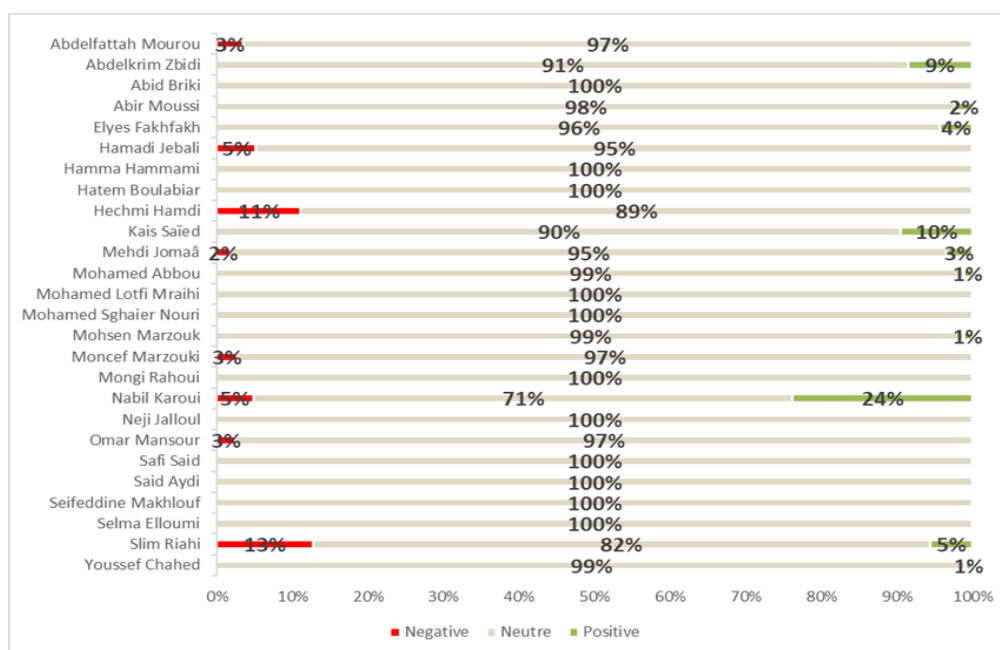
La presse	
Abdelfattah Mourou	3%
Abdelkarim Zbidi	11%
Abid Briki	1%
Abir Moussi	3%
Elyes Fakhfakh	2%
Hamadi Jebali	2%
Hamma Hammami	2%
Hatem Boulabiar	2%
Hechmi Hamdi	4%
Kaïs Saïed	1%
Mehdi Jomaâ	7%
Mohamed Abbou	9%
Mohamed Lotfi Mraïhi	7%
Mohamed Sghaier Nouri	1%
Mohsen Marzouk	2%
Moncef Marzouki	4%
Mongi Rahoui	5%
Nabil Karoui	6%
Neji Jalloul	2%
Omar Mansour	6%
Safi Said	3%
Said Aydi	1%
Seifeddine Makhlouf	1%
Selma Elloumi	3%
Slim Riahi	3%
Youssef Chahed	10%
Total général	100%

LA PRESSE : Distribution d'espace pour les candidats



Base : 10955 cm carrés

LA PRESSE : ton global de la couverture pour les candidats



ANNEXE 2

RAPPORT DE MONITORING DES MÉDIAS

Élections législatives et second tour de l'élection présidentielle 2019

La MOE a mise en place une unité de monitoring des médias (UMM) basée à Tunis et composée d'une équipe de 7 analystes tunisiens, dont 6 moniteurs et 1 assistant, travaillant sous la supervision de l'analyste des médias. L'UMM a conduit une analyse quantitative et qualitative afin d'analyser le discours politique des principaux acteurs du processus électoral pendant la campagne électorale pour les **élections législatives du 14 septembre au 5 octobre**, et du **second tour de l'élection présidentielle, du 3 au 12 octobre 2019**. L'analyse quantitative s'est basée sur un échantillon comprenant un panel de médias nationaux audiovisuels et écrits, publics et privés¹⁸⁸:

Médias audiovisuels	• 1 chaîne de télévision publique (Wataniya 1) • 1 radio publique (Radio Nationale) • 1 radio privée (Mosaïque FM) • 3 télévisions privées (Al Hiwar Ettounsi, Attesia TV et Nessma TV)
Médias écrits	• 2 quotidiens (La Presse et Al Chourouk)
Médias en ligne	www.shemsfm.net , www.alchourouk.com , www.lapresse.tn , www.babnet.net , www.tuniscopie.com , www.kapitalis.com , www.businessnews.com , www.akherkhabaronline.com et www.tunisienumerique.com .

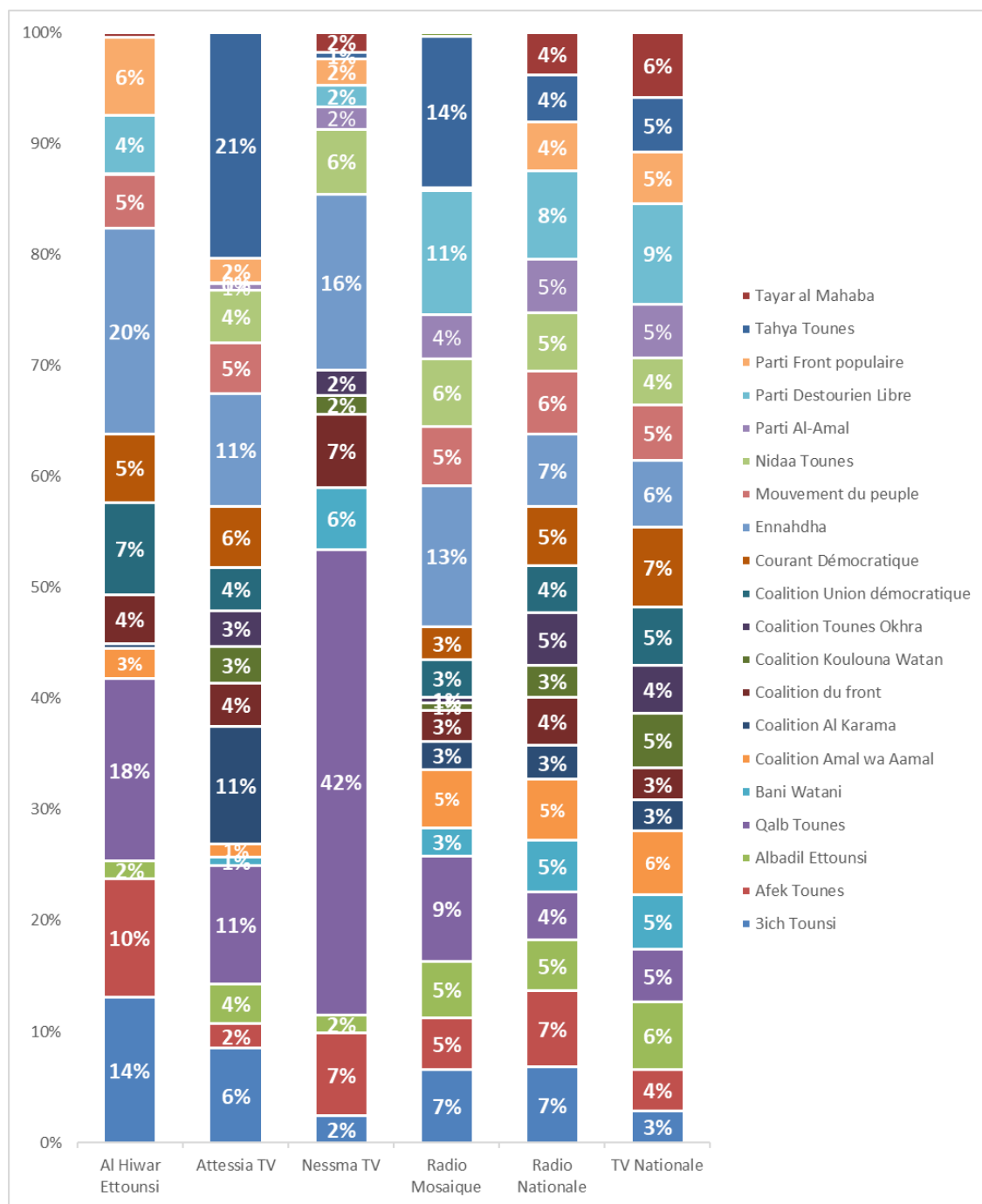
L'analyse du contenu des médias audiovisuels s'est concentrée sur les plages horaires de pointe (chaînes de télévision : 18h / 23h ; radio : flash info de 7h à 9h le matin et plage horaire de 12h à 14h). Pendant toute la période d'analyse l'UMM a enregistré et analysé les émissions des médias audiovisuels afin de quantifier le temps d'antenne et le ton de la couverture réservée aux candidats, leur partis politiques, ainsi qu'à la MOE et aux autres sujets institutionnels, tels que les ministres, l'ISIE et la HAICA. A l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle l'UMM a conduit une analyse quantitative de la presse écrite. Pour les élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle, ce volet d'analyse a été remplacé par l'analyse qualitative des médias en ligne.

Une base de données inclut les acteurs politiques d'intérêt ayant eu une visibilité médiatique pendant la période observée. Les données quantitatives ont été traitées par type de médias. Les graphiques inclus dans ce rapport illustrent le comportement des médias en termes de visibilité assurée aux candidats et ton de la couverture pendant la période concernée, qui comprend l'entière période de campagne électorale officielle.

¹⁸⁸ L'échantillon a été sélectionné sur la base d'une analyse préliminaire du paysage médiatique et selon des critères de couverture géographique, d'audience et de tendance politique.

ELECTIONS LEGISLATIVES – MEDIA AUDIOVISUELS

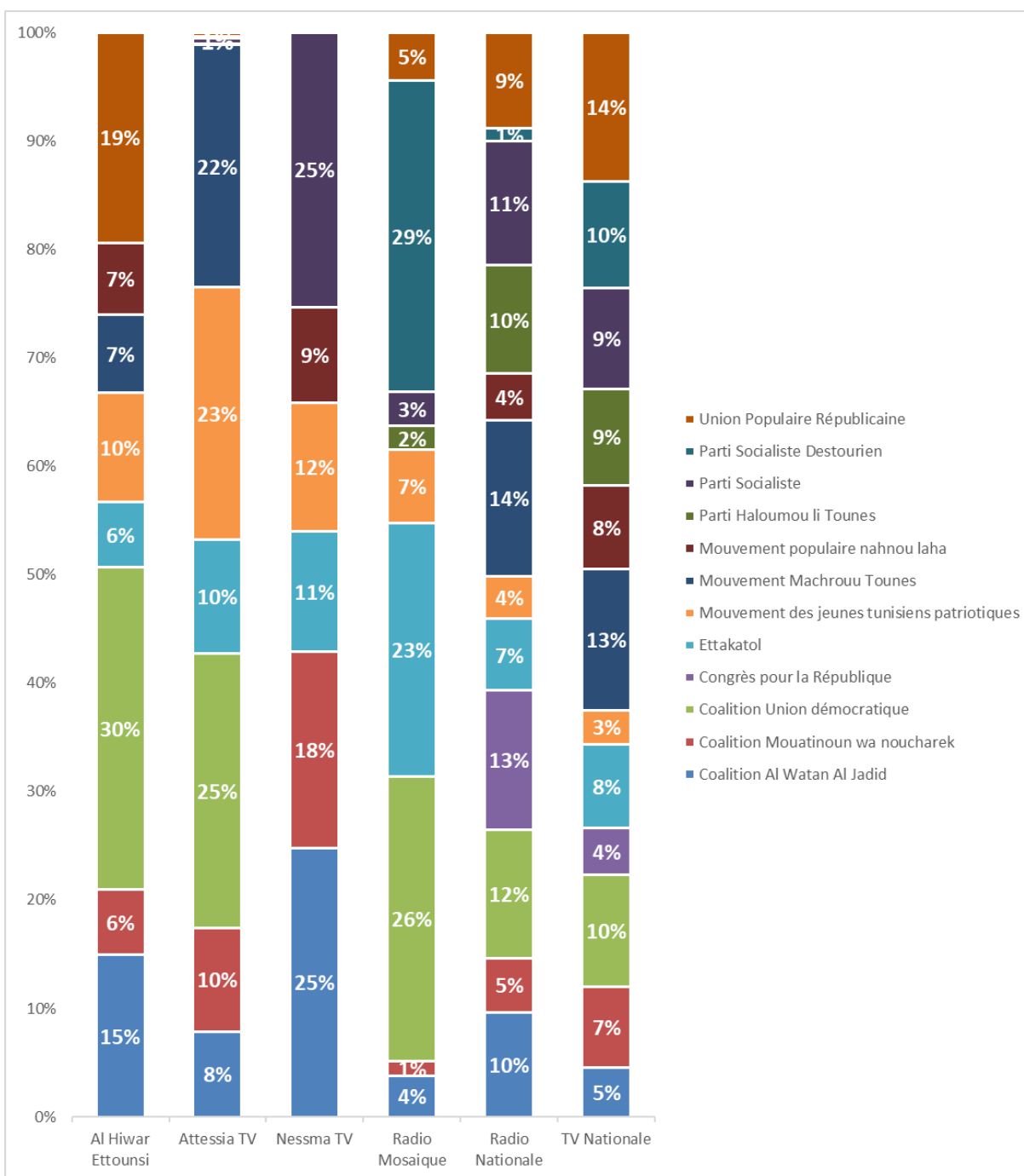
CATEGORIE A : distribution de temps d'antenne pour les listes candidates¹⁸⁹



Base : 3490 minutes

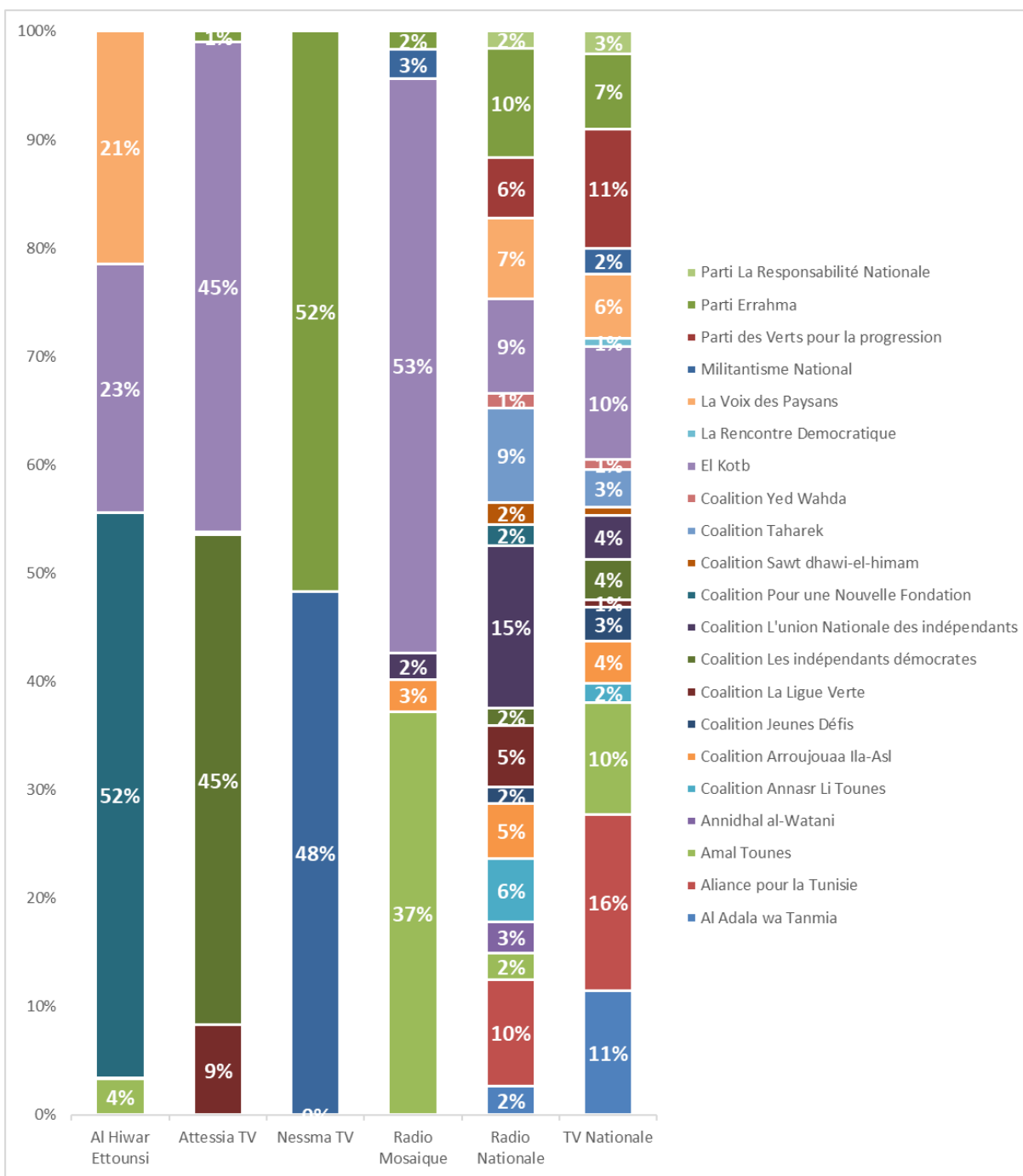
¹⁸⁹ Les listes indépendantes ont été comptabilisées à part.

CATEGORIE B : distribution de temps d'antenne pour les listes candidates

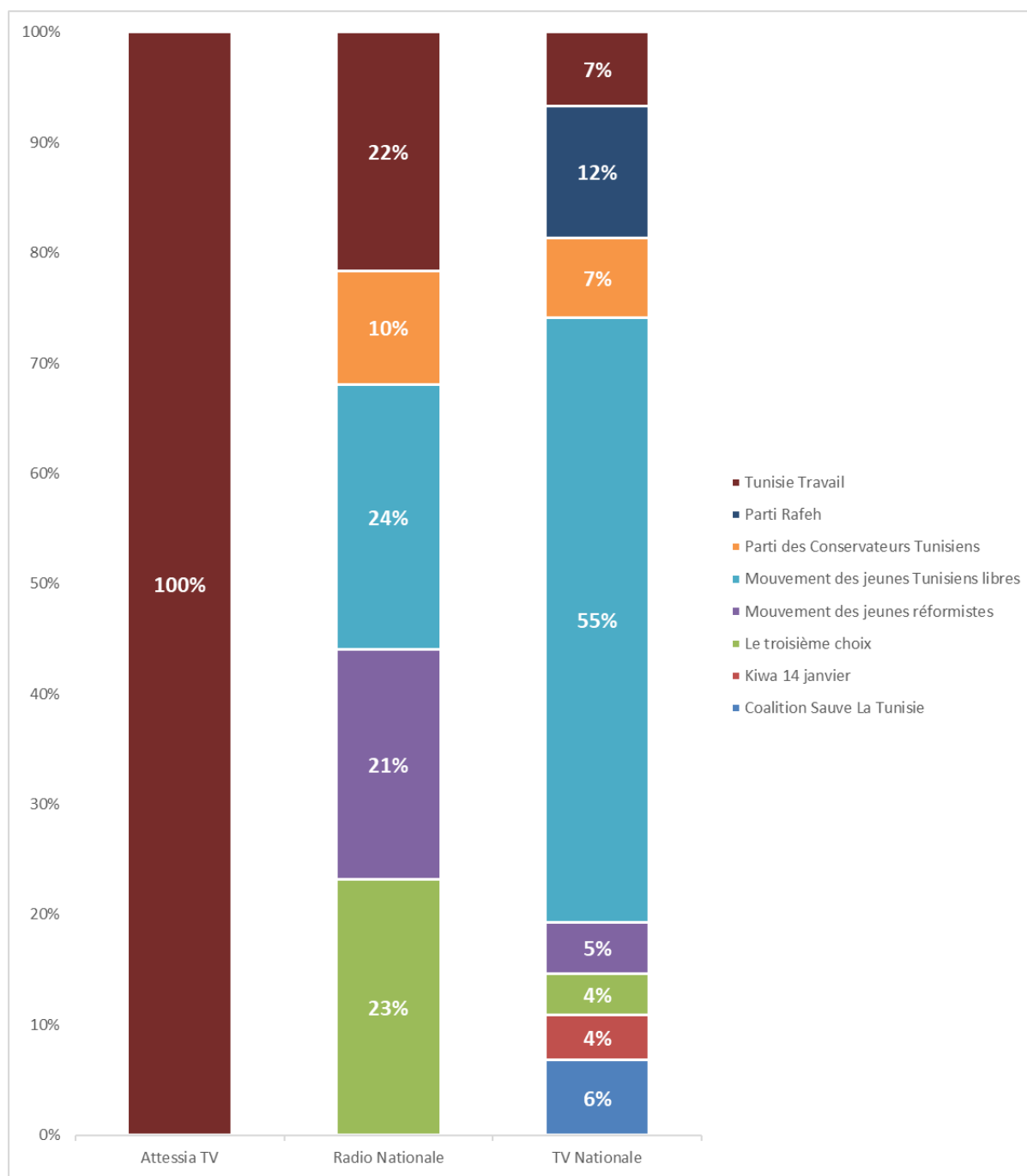


Base : 862 minutes

CATEGORIE C : distribution de temps d'antenne pour les listes candidates

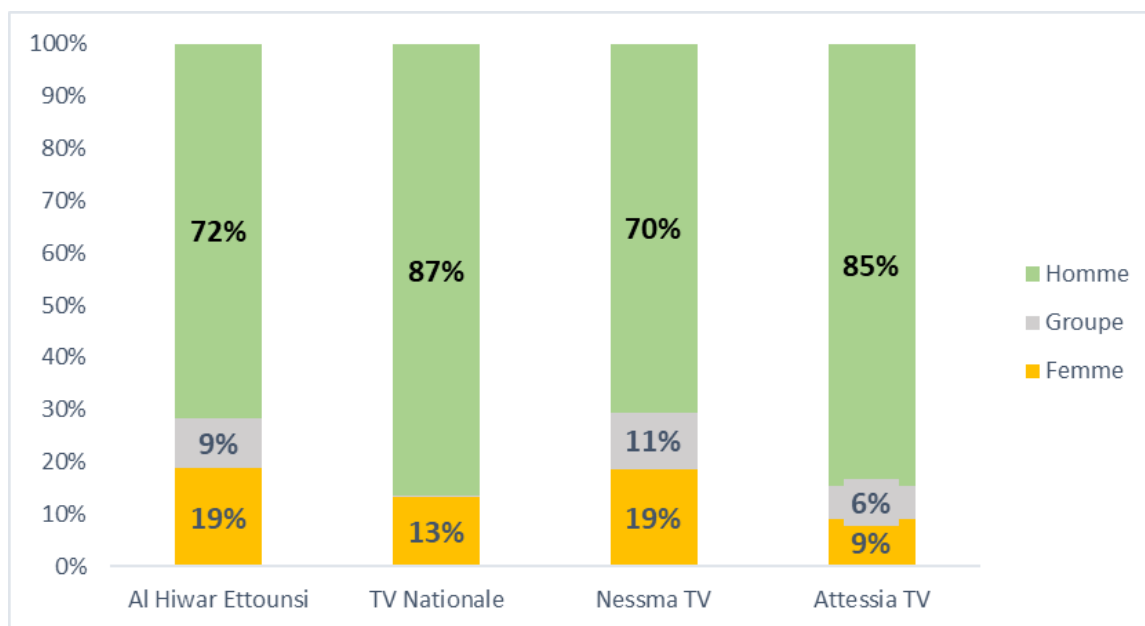


CATEGORIE D : distribution de temps d'antenne pour les listes candidates



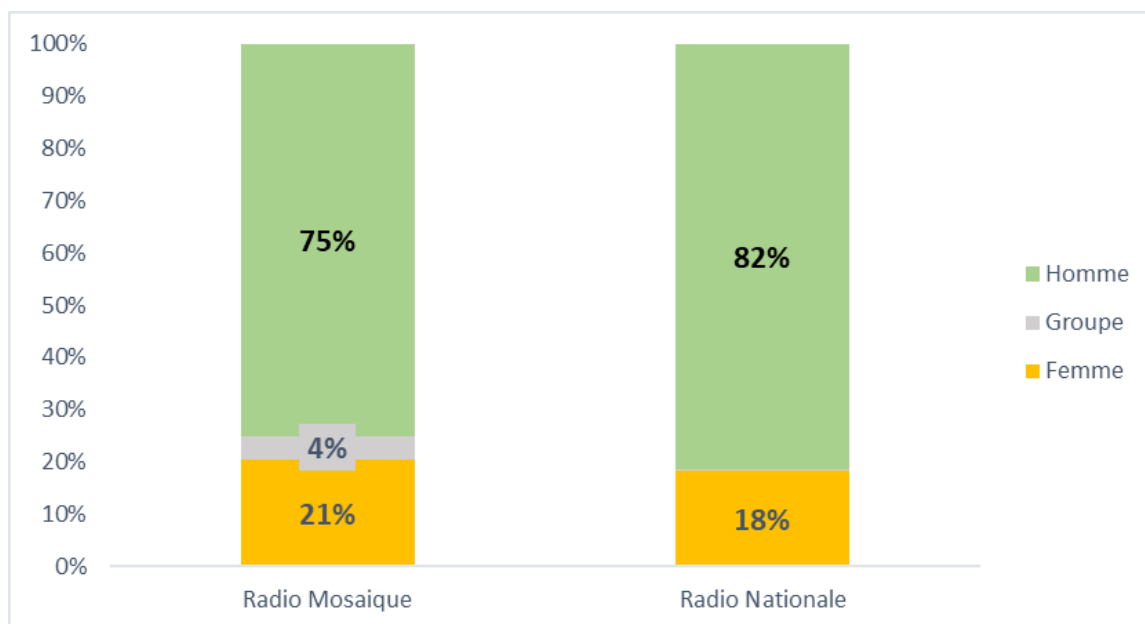
Base : 28 minutes

CHAÎNES DE TÉLÉVISION : distribution de temps d'antenne par genre



Base : 4369 minutes

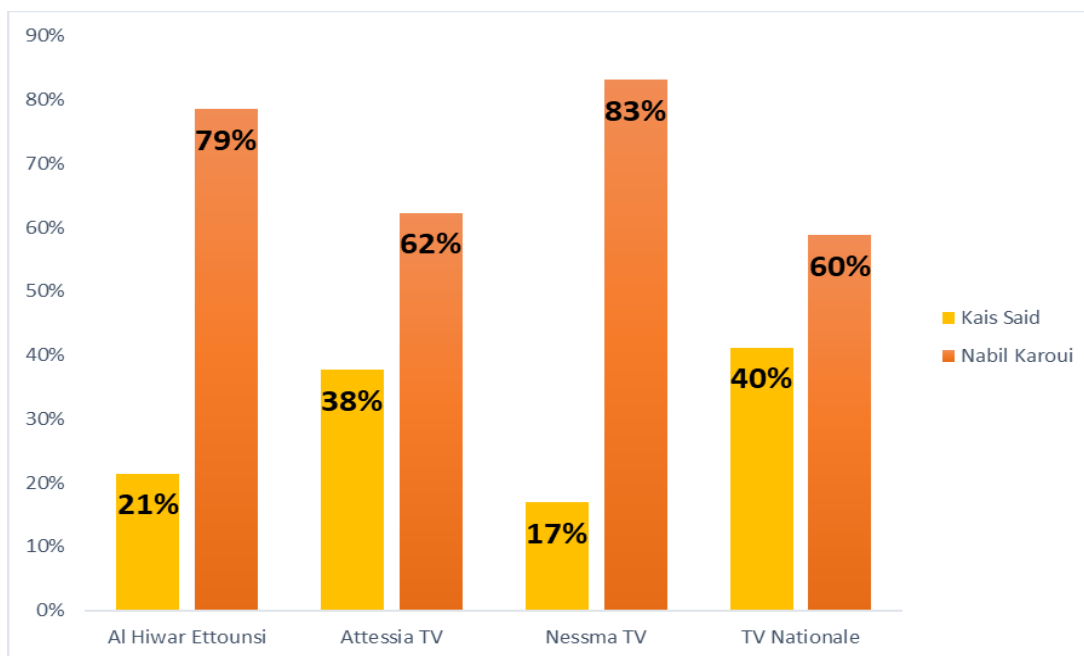
RADIO : distribution de temps d'antenne par genre



Base : 1159 minutes

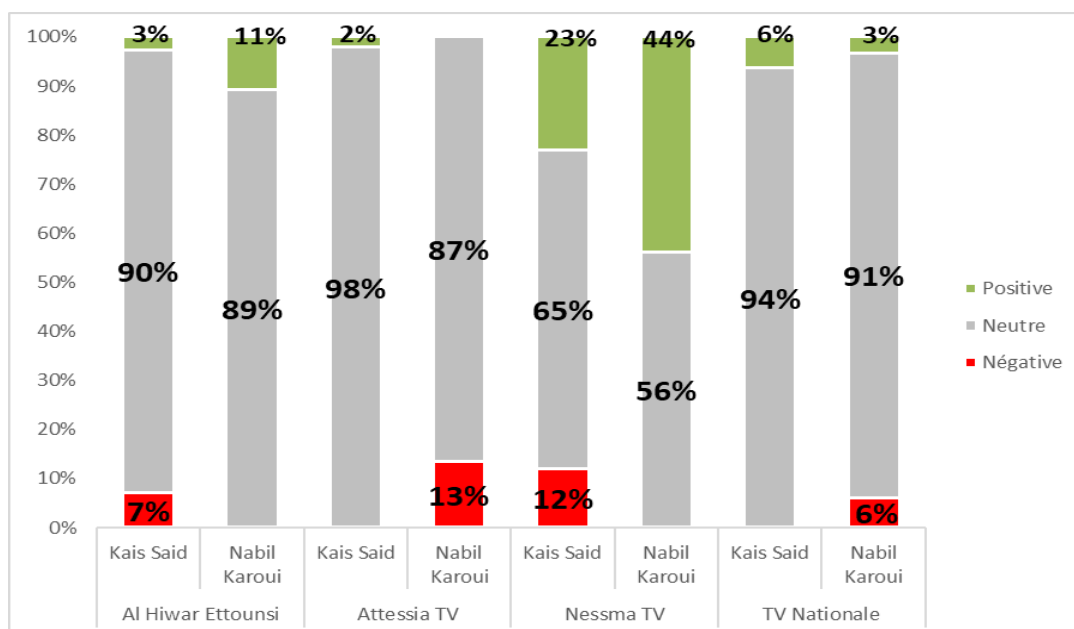
ELECTION PRESIDENTIELLE – SECOND TOUR

CHAÎNES DE TÉLÉVISION : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

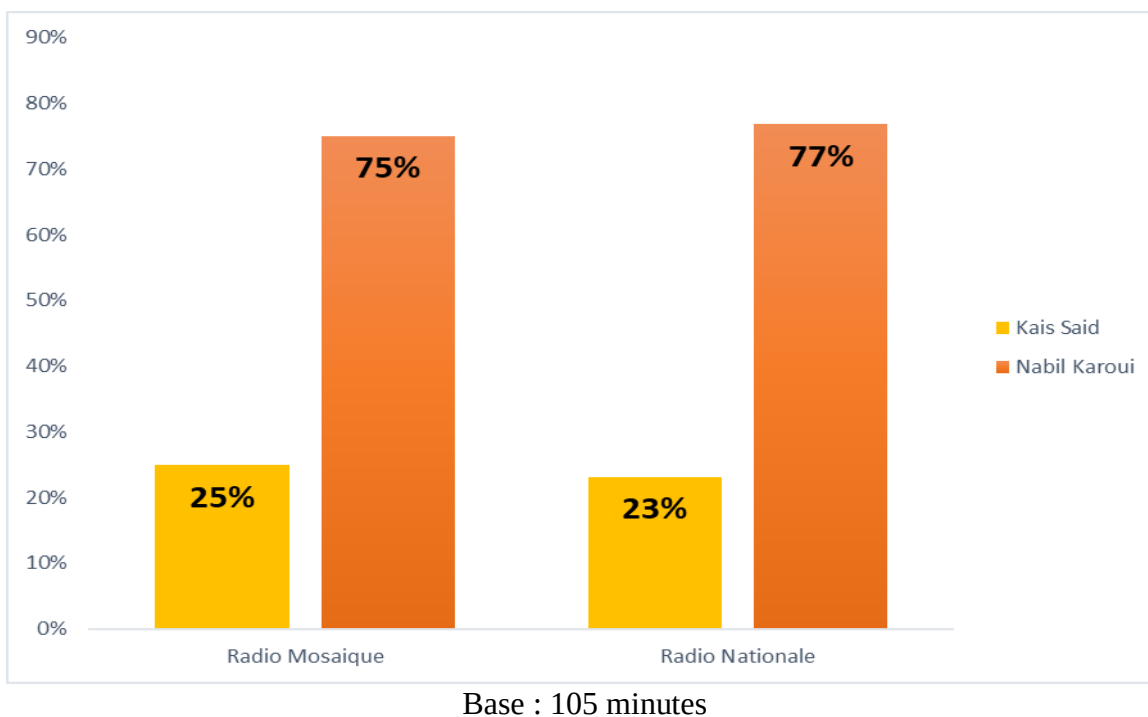


Base : 888 minutes

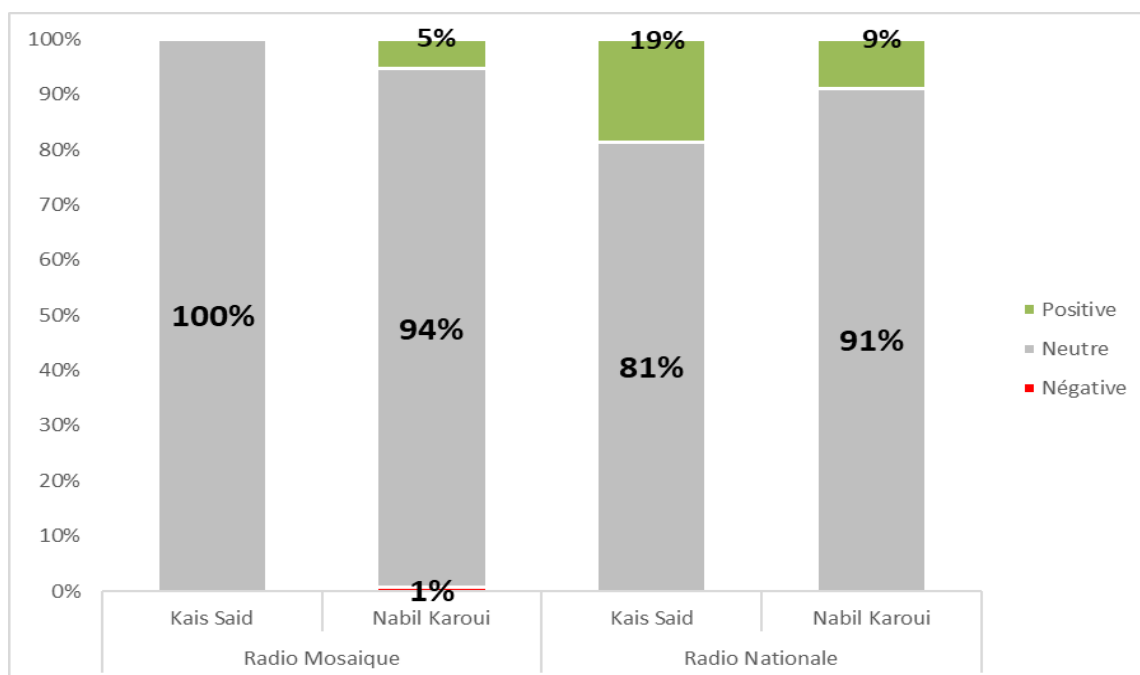
CHAÎNES DE TÉLÉVISION : Ton global de la couverture pour les candidats



RADIO : Distribution de temps d'antenne pour les candidats

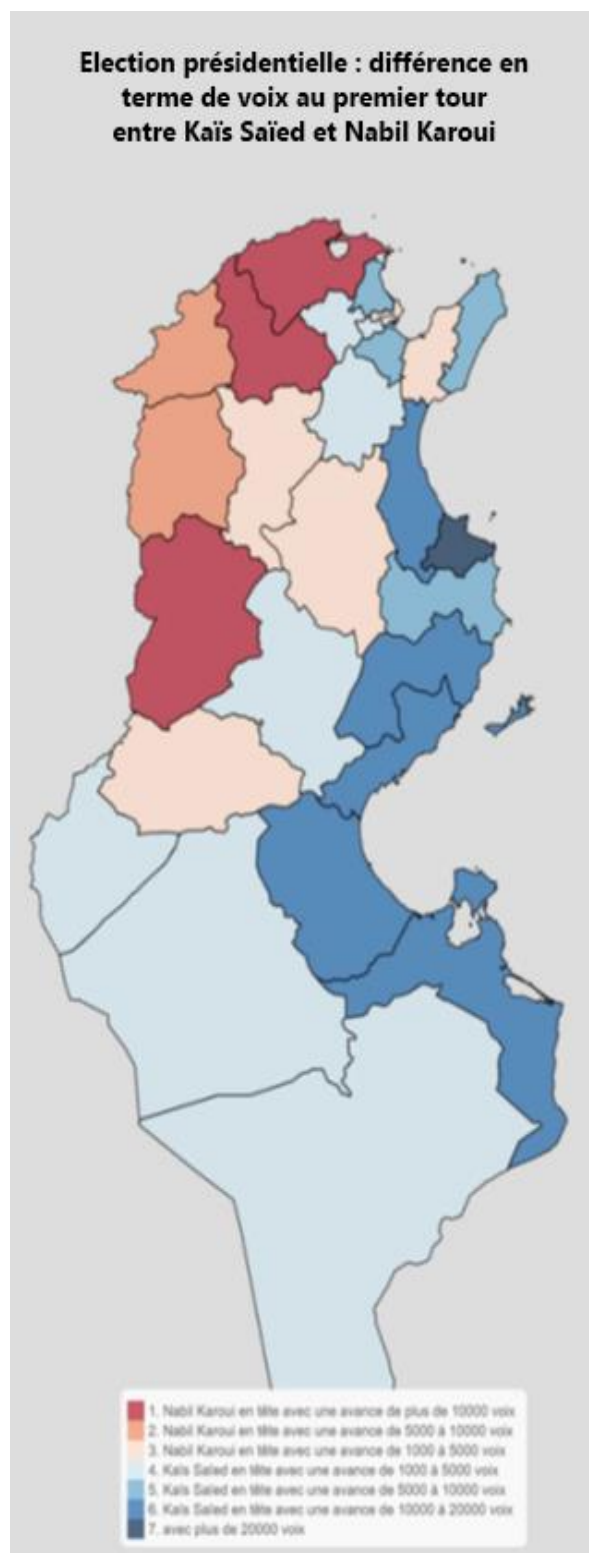


RADIO : Ton global de la couverture pour les candidats



ANNEXE 3 : Cartographie et tableaux des résultats

1



Election présidentielle : résultats par circonscription lors du second tour pour Kaïs Saïed et Nabil Karoui

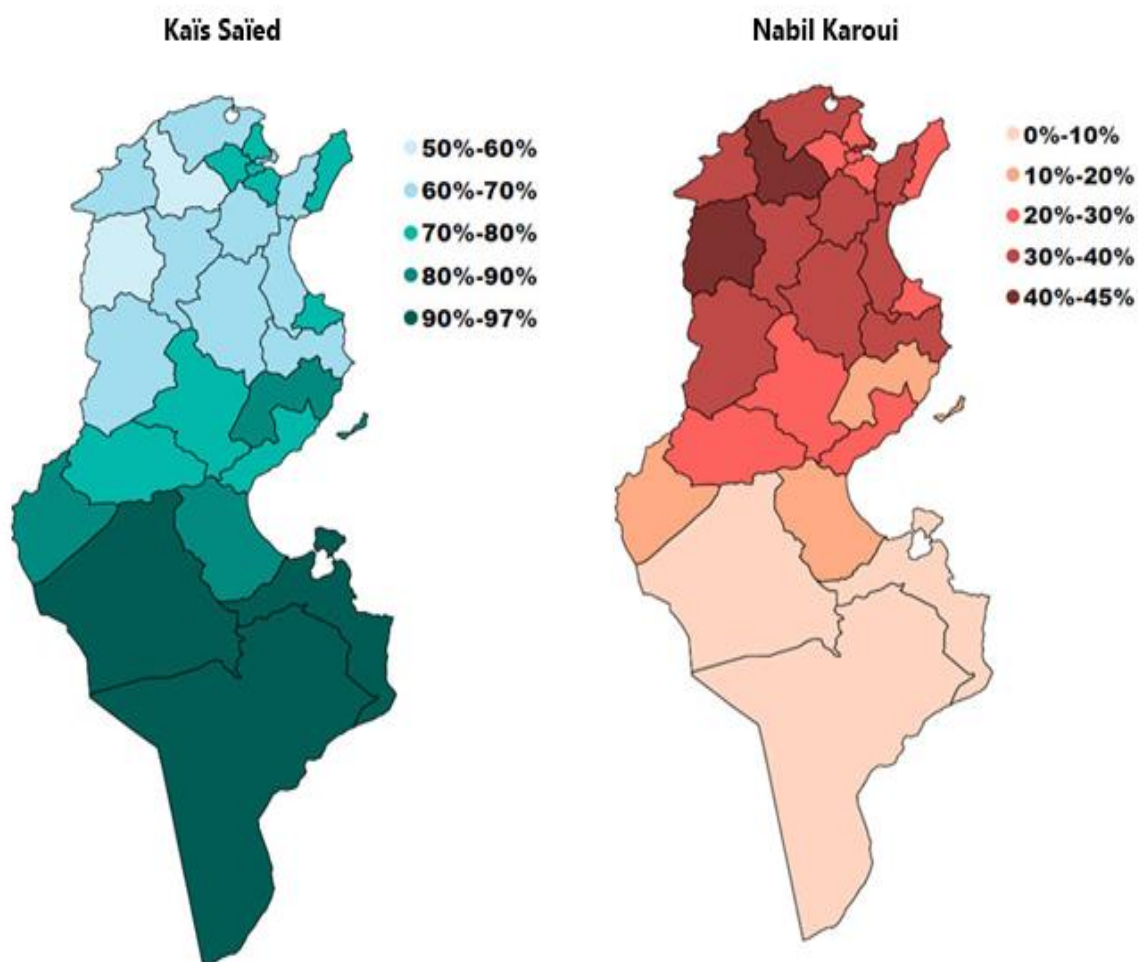
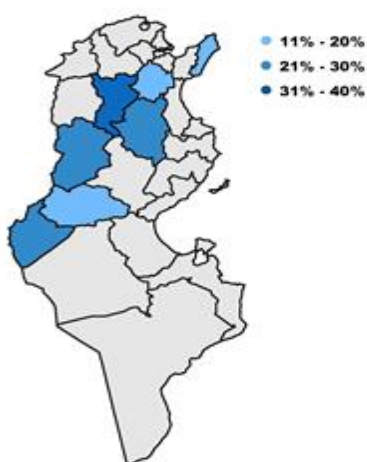


Tableau des résultats des élections législatives selon les partis, les coalitions et les listes indépendantes 2019

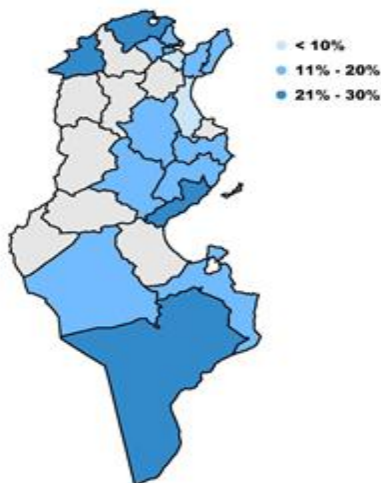
Circonscriptions	Nombre de sièges			
	Total sièges	Coalitions	Listes indépendantes	Partis
Ariana	8	1		7
Beja	6			6
Ben Arous	10	1		9
Bizerte	9	2		7
Gabes	7			7
Gafsa	7		1	6
Jendouba	8	2		6
Kairouan	9	1	2	6
Kasserine	8		2	6
Kebili	5	1		4
Le Kef	6			6
Mahdia	8	1		7
Manouba	7	1		6
Medenine	9	1		8
Monastir	9			9
Nabeul 1	7	1	1	5
Nabeul 2	6	1		5
Sfax 1	7	1		6
Sfax 2	9	2		7
Sidi Bouzid	8	1		7
Siliana	6		2	4
Sousse	10	1		9
Tataouine	4	1		3
Tozeur	4		1	3
Tunis 1	9	1		8
Tunis 2	8	1	1	6
Zaghouan	5		1	4
Allemagne	1			1
France 1	5	1	1	3
France 2	5	1		4
Italie	3		1	2
Continent américain et le reste des pays européens	2			2
Pays arabes et le reste des pays du monde	2			2
TOTAL	217	23	13	181

Election législatives : proportion des sièges acquis par :

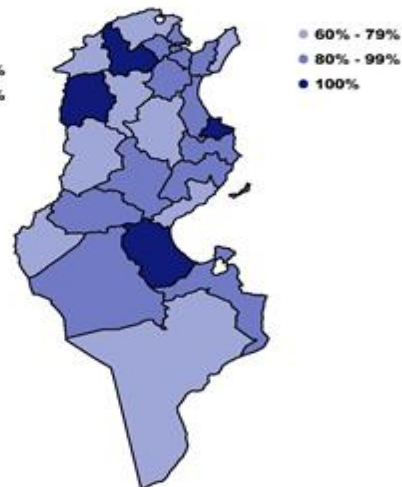
les listes indépendantes



les listes des coalitions

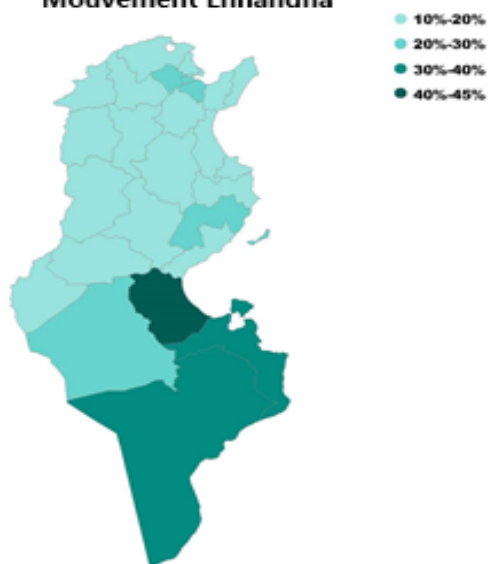


les listes des partis politiques

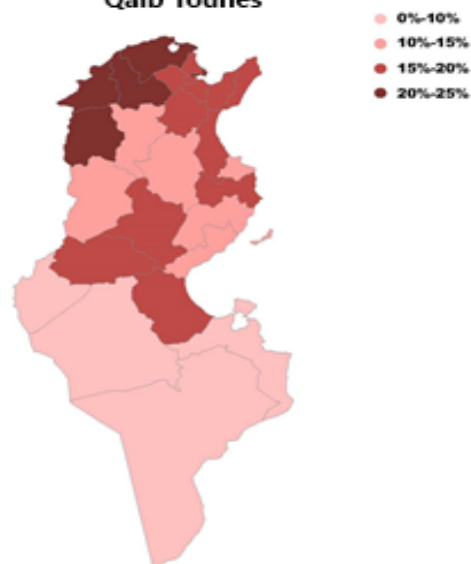


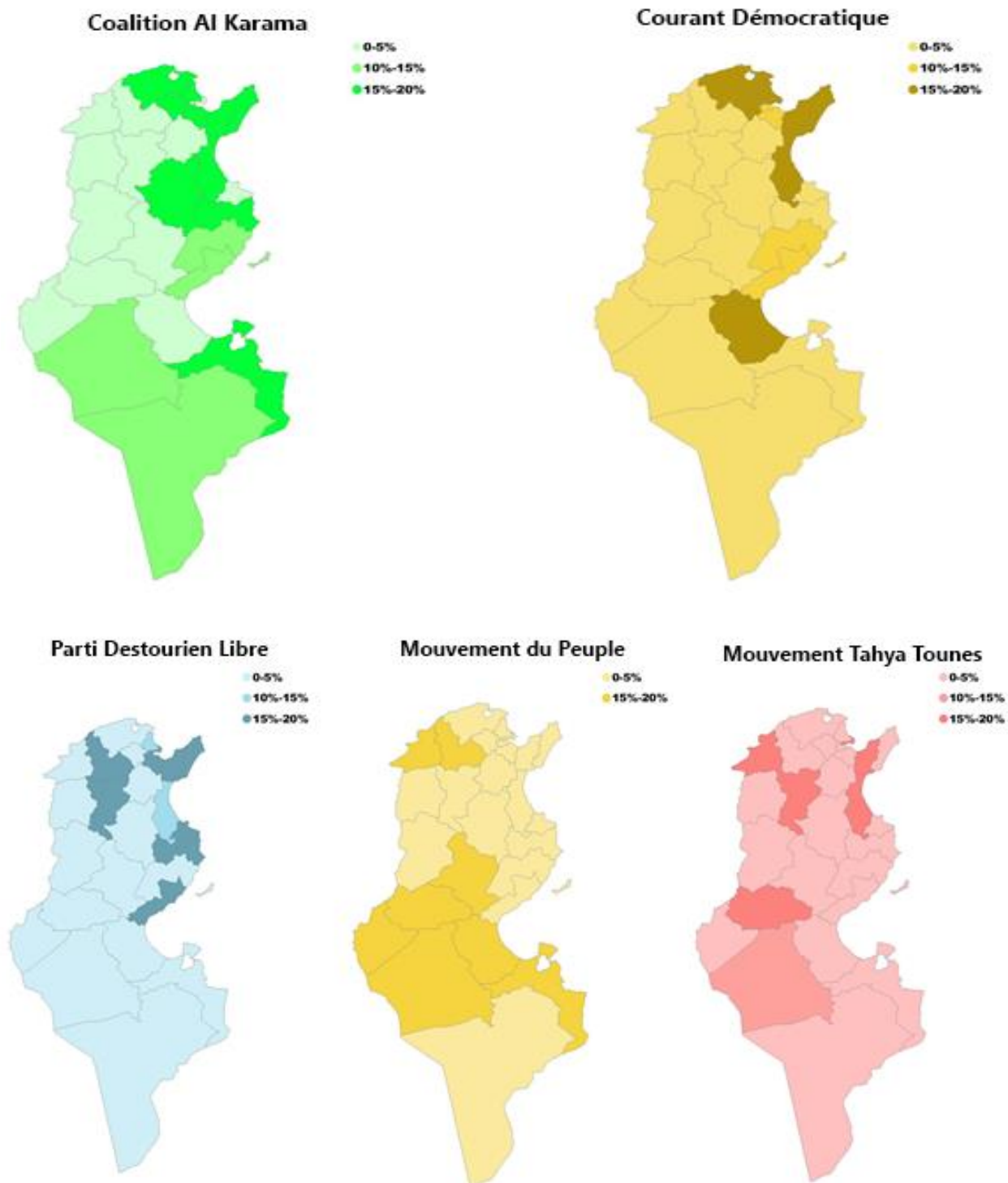
Elections législatives : pourcentages des votes par circonscription remportés par les six partis et la coalition arrivés en tête

Mouvement Ennahdha



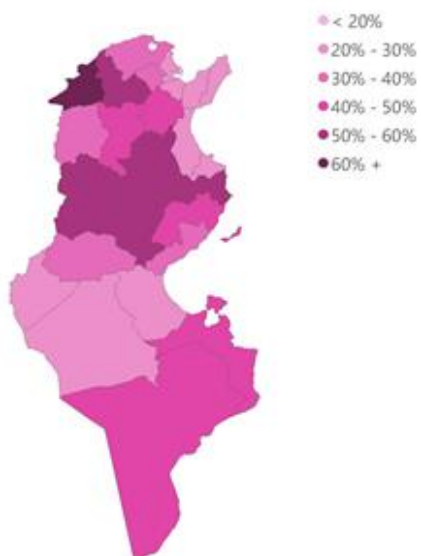
Qalb Tounes



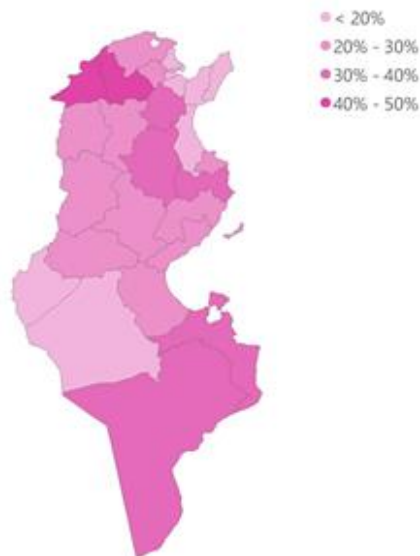


Augmentation du taux d'inscription par circonscription

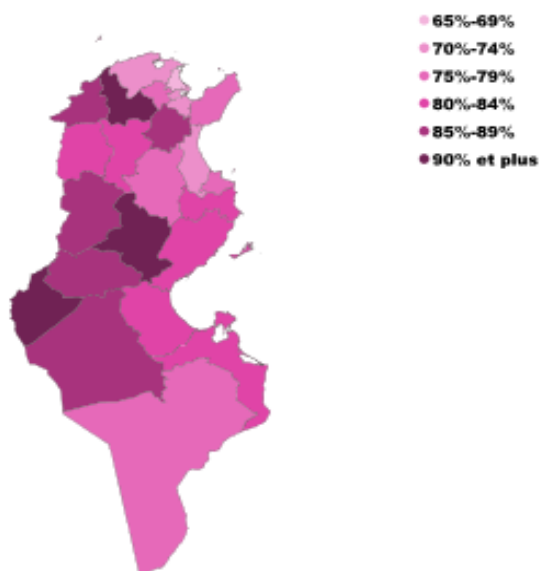
Augmentation du nombre d'électeurs inscrits
(2019 par rapport à 2014)



Augmentation du nombre d'électeurs inscrits
(2019 par rapport à 2018)



Taux d'inscription des électeurs (par gouvernorat - juillet 2019)



Election présidentielle : taux de participation au second tour par circonscription

