

Université de Carthage
Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

Les enjeux du processus électoral

Sous la direction de Rafaâ Ben Achour

*Colloque international organisé le 3 décembre 2013 à Tunis
(Hôtel Africa)*

Par l'Unité de recherche en droit international, juridictions
internationales et droit constitutionnel comparé

Et

La Konrad-Adenauer- Stiftung

Tous droits réservés : Konrad-Adenauer-Stiftung

Impression : Simpect

ISBN : 978-9973-797-18-6

Table de matières

Préface	5
Allocution du Dr. Ostry	7
Dr. Hardy Ostry <i>Représentant Résident de la Konrad-Adenauer-Stiftung en Tunisie/Algérie/Libye</i>	
Rapport introductif	9
Prof. Rafâa Ben Achour <i>Directeur de l'URDJJIDCC</i>	
Les enjeux de la nouvelle loi sur l'ISIE	19
Mme.Mouna Kraïem Dridi <i>Maître-Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis</i>	
Les enjeux de l'observation internationale des élections	31
M. Tommaso Caprioglio <i>Expert international auprès des Organisations internationales en matière électorale</i>	
Respecter le calendrier électoral: un défi majeur	41
Mme Nadia Akacha <i>Assistante à la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Tunis, doctorante à la Faculté des Sciences juridiques, politiques et Sociales de Tunis.</i>	
Les défis de la nouvelle administration électorale	51
M. Cyril Kulenovic <i>Expert international</i>	
Les enjeux de l'inscription des électeurs	59
Mme Sana Gouia <i>Doctorante à la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis</i>	
Financement des partis politiques : le cas de la Tunisie	73
M. Nicolas Kaczorowski <i>Directeur, Fondation internationale pour les systèmes électoraux, Tunisie</i>	
Les enjeux du contentieux électoral (texte non disponible)	
Mme Raoudha Mechichi <i>Premier Président du Tribunal administratif</i>	

Les défis du contrôle du financement de la campagne électorale par la Cour des comptes (texte non disponible)

Mme Fadhila Gargouri

Juge à la Cour des comptes

Major challenges to elections with integrity 81

M. Ashraf Shuaibi

Directeur exécutif adjoint de la Commission électorale palestinienne

Méthodologie d'analyse des résultats électoraux 85

Dr Thierry Coosemans

Membre de l'Association Belge de Science Politique

Collaborateur scientifique auprès du CEVIPOL de l'Université Libre de Bruxelles

La couverture médiatique des élections : Contraintes, enjeux et défis 101

Mme Hager Ben Cheikh Ahmed

Assistante à l'Ecole supérieure de l'audiovisuel et du cinéma

Les codes de bonnes conduites réglementant le rôle des médias pendant le cycle électoral 127

Mme Fatma Raâch Regaya

Docteur en Droit

Assistante à la Faculté de Droit et des sciences politiques de Tunis

Préface

Cet ouvrage est un recueil des interventions présentées lors de la journée d'étude organisée, à Tunis le 3 décembre 2013, conjointement par l'Unité de Recherche en Droit International, Juridictions internationales et Droit Constitutionnel Comparé et la Fondation Konrad Adenauer. Plusieurs questions essentielles liées au thème des enjeux du processus électoral y ont été débattues. Les communications présentées par des universitaires tunisiens et étrangers, ainsi que par des praticiens et experts étrangers, de très haut niveau, ont analysé les enjeux des prochaines échéances électorales avec perspicacité et ont démontré l'importance de soulever cette question dans une pareille circonstance en Tunisie.

En effet, échéances électorales attendues avant la fin 2014 présentent des enjeux multiples et des défis importants. Il appartient à tous les acteurs politiques, à toutes les composantes de la société civile et à tout le peuple tunisien de les relever.

Ces élections marqueront une étape importante dans l'histoire politique de la Tunisie, en ceci qu'elles mettront fin à une étape de la transition démocratique, restitueront l'autorité de l'Etat et renforceront la légitimité des institutions nationales.

Le premier enjeu est ainsi le retour à l'ordre constitutionnel après une deuxième période transitoire assez alambiquée, il s'agit de restaurer l'autorité de l'Etat, restaurer la confiance des tunisiens à l'endroit de la République tunisienne et de la nouvelle Constitution, ainsi que de faire face au grand défi qui reste l'apaisement des tensions politiques, la sécurité, le redressement économique et social.

Il s'agit également de mettre en place des dirigeants qui désormais ont le pouvoir de décider pour le moyen et long terme. Si l'attention est focalisée sur les élections présidentielles, les élections législatives sont également importantes puisqu'elles vont permettre de connaître les forces réelles des différents partis politiques tunisiens. Ces nouvelles échéances électorales dresseront une reconfiguration de l'espace politique de la Tunisie.

Dans la logique des choses, le retour à l'ordre constitutionnel va permettre ainsi à la Tunisie de reprendre les coopérations internationales aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral, et de jouer son rôle aussi bien sur le plan international que régional.

En ce qui concerne le plan économique, la tenue des élections va restaurer la confiance des investisseurs nationaux et internationaux afin de permettre dans le meilleur délai de redresser l'économie nationale.

Allocution du Dr. Ostry

Dr. Hardy Ostry
*Représentant Résident de la Konrad-Adenauer-Stiftung
en Tunisie/Algérie/Libye*

Mesdames, Messieurs,

La présente publication, intitulée «les défis du processus électoral», est le résultat d'une étroite collaboration entre la Konrad-Adenauer-Stiftung et l'Unité de Recherche en Droit International, Juridictions Internationales et Droit Constitutionnel Comparé. Ayant à l'esprit l'expérience tunisienne et les développements internationaux, les deux institutions ont organisé, en décembre 2013, une conférence à Tunis afin de s'intéresser de plus près aux élections, à leur importance et leurs exigences.

Les élections, et nous tomberons rapidement d'accord sur ce point, sont une condition sine qua none de la Démocratie et de l'Etat de droit. Mais, nous savons tous, et l'Histoire de nombreuses transitions l'a montré, que les élections à elles seules ne suffisent pas à garantir l'établissement de la Démocratie. De nombreuses expériences ces dernières années, nous ont ainsi enseigné à ne pas sous-estimer leur importance, mais surtout à prêter une attention particulière à l'environnement social, juridique et politique dans lequel elles se déroulent.

La loi électorale revêt une importance particulière à cet égard, cette dernière devant naturellement satisfaire les critères et standards démocratiques et de la primauté du droit, tout en prenant en considération et répondant aux développements politiques et sociaux d'un pays. Une loi électorale prévoyant un système à deux voix (Zwei-Stimmen-System), comme en Allemagne par exemple, présuppose un système des partis stable et développé, pour que la deuxième voix puisse avoir l'effet escompté.

Les premières élections libres et à bulletin secret, du 23 octobre 2011, ont mis la Tunisie et sa transition sur la voie vers un ordre démocratique, reposant sur la primauté du droit. Malgré les contraintes, caractéristiques d'un scrutin organisé en pleine phase transitoire, les observateurs électoraux,

nationaux comme internationaux, ont certifié le déroulement relativement équitable des élections. Des questions, néanmoins restées en suspens, sont à prendre en considération au moment de la préparation des prochaines élections. Plus particulièrement, la question de la participation, considérée comme trop faible par de nombreux observateurs, si l'on considère l'historicité du moment pour la Tunisie, est décisive notamment du point de vue politique, pour les questions juridiques et procédurales.

C'est pourquoi, en plus des aspects formels et juridiques à prendre en compte lors de la préparation d'un scrutin électoral, la question de la participation semble également être un aspect déterminant, en tant que garante et miroir de la crédibilité du processus politique. Plus de trois ans après la Révolution, la Tunisie entre à présent dans une nouvelle phase de sa transition avec l'adoption de la nouvelle Constitution, à laquelle il s'agit maintenant de donner vie politiquement. Le nombre croissant – selon l'ensemble des sondages - de ceux qui n'ont pas l'intention d'aller voter ou qui ne savent pas à quel parti donner leur voix devrait faire réfléchir l'ensemble des parties concernées : les décideurs politiques comme les partis, la société civile comme les médias. Une phrase banale, mais sans cesse confirmée par l'Histoire, nous apprend qu'«une Démocratie a besoin de démocrates». Nous, Allemands, en avons fait l'expérience douloureuse au cours de l'Histoire. Au-delà des institutions elles-mêmes, qui sont incontestablement importantes, il faut pouvoir leur insuffler esprit et vie. Il en va de même pour une élection. Une participation importante au cours d'un scrutin, ayant pour but de donner la légitimité à ceux qui concourent dans l'arène politique pour recevoir la responsabilité de façonner le pays, augmente le message et le pouvoir de persuasion de ces dernières.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à la préparation de cette publication, en particulier l'Unité de Recherche en Droit International, Juridictions Internationales et Droit Constitutionnel Comparé sous la direction de Prof. Rafâa Ben Achour, ainsi que son équipe. Cette publication représente le résultat des efforts communs et des réflexions, qui ont été échangés au cours de la conférence du même nom. Il ne me reste qu'à souhaiter à cette publication une large diffusion et un écho positif.

Rapport introductif

Par Pr. Rafâa Ben Achour
Directeur de l'URDIJIDCC

L'expression de la démocratie passe nécessairement par le vote. C'est par cet acte libre, conscient et loyal que s'exprime le Souverain (le peuple ou la Nation) pour désigner ses représentants ou exprimer sa volonté et ses choix politiques, économiques, sociaux et culturels. Toutefois, en lui-même l'acte de vote, le jour du scrutin, n'est qu'un élément d'un processus qui n'est pas strictement technique dont la réussite dépend de plusieurs facteurs politiques, juridiques, sécuritaires, intellectuels, etc.

Le processus électoral est un cheminement, plus ou moins long et complexe, vers les élections. Pour schématiser, il peut consister en trois étapes qui sont d'égale importance :

- *L'étape pré-électorale* : c'est la phase de la préparation du cadre juridique des élections (loi électorale, financement des partis politiques, création d'un organe de gestion des élections), l'installation de l'administration électorale (l'ISIE) chargée de la préparation des élections, de leur supervision et de leur contrôle, l'inscription des électeurs. Cette phase peut aussi comprendre des activités de sensibilisation citoyenne, d'éducation civique et politique notamment dans la société civile. Elle s'achève avec la campagne électorale. Celle-ci ouvre sur la concurrence des partis politiques et des candidats qui présentent leurs programmes en vue de recueillir le plus grand nombre de voix des électeurs.

- *L'étape des élections* : il s'agit du jour du scrutin. Ce jour couvre non seulement le vote mais aussi l'observation électorale (des partis politiques, de la société civile et des organisations internationales), dépouillement des voix, et proclamation des premiers résultats dans les bureaux de vote.

- *L'étape post-élections* : cette phase commence par la proclamation des résultats par l'administration électorale. Elle comprend le contentieux électoral puis la déclaration des résultats définitifs et leur publication officielle. Elle inclut aussi la préparation du rapport évaluatif sur les élections par l'administration électorale.

En Tunisie le processus électoral n'a pas encore réellement démarré. Notre pays vit en effet, depuis plus d'une année, c'est-à-dire depuis que l'Assemblée nationale constituante et les institutions qui en sont issues ont épuisé leur mandat et leur légitimité électorale, dans l'attente :

- Attente d'une Constitution dont on ne voit pas encore les contours définitifs et sur laquelle le consensus ne s'est toujours pas cristallisé. Les Tunisiens aspirent depuis plus de deux ans à ce nouvel ordre constitutionnel démocratique, pluraliste et moderne susceptible de leur redonner confiance, de rétablir les valeurs de la République civile et de promouvoir la sécurité et le redressement économique et social ;

- Attente de la composition de l'Instance électorale (Isie) sujette à des marchandages politiques et à des censures répétées de la juridiction administrative ;

- Attente de la loi électorale dont on n'entrevoit même pas les grandes lignes ;

- Attente de la désignation d'un chef de gouvernement de compétences nationales et de l'application d'une feuille de route de sortie de crise dont toutes les échéances sont obsolètes ;

- Attente des élections dont ni la date, ni la nature, ni les modalités pratiques, ni l'encadrement juridique ne sont encore connus et qui le resteront encore longtemps vu les embûches que rencontre le dialogue national. Cette indétermination des échéances pose le problème de l'absence de visibilité de l'avenir immédiat du pays et est à l'origine de la dégradation de la situation internationale du pays.

Pourtant tout le monde s'accorde, opposition comme partis au pouvoir, et depuis plus d'une année, sur l'urgence de fixer ces échéances définitivement et avec précision pour mettre fin à une situation transitoire qui n'a que trop duré et pour engager le pays dans la voie de réformes plus que nécessaires.

Ainsi, les échéances électorales attendues sont vitales. Elles sont l'objet d'enjeux multiples et lancent des défis importants. Il appartient à tous les acteurs politiques, à toutes les composantes de la société civile et à tout le peuple tunisien de les relever.

L'organisation d'élections présidentielles, législatives, locales et régionales est de nature à mettre fin à une étape de transition (commencée le 14 janvier 2011 en début de soirée), à restituer l'autorité de plus en plus diluée de l'Etat et à asseoir les nouvelles institutions constitutionnelles sur une légitimité actualisée.

Ainsi, le retour à l'ordre constitutionnel constituera le premier enjeu des élections attendues.

Il s'agit également de désigner des dirigeants qui seront investis du pouvoir de décider pour le moyen et le long terme. Si l'attention est aujourd'hui focalisée sur les élections présidentielles et législatives, les élections locales et régionales sont également importantes. Elles permettront aux citoyens de choisir les représentants chargés de gérer les affaires quotidiennes de leurs cités. Les échéances électorales prochaines dessineront la nouvelle configuration de l'espace politique de la Tunisie.

Enfin, la mise en place d'institutions pérennes soumises à un cadre constitutionnel moderne et démocratique replacera la Tunisie sur le plan international et mettra fin à la dégradation de l'image de marque de la politique étrangère de notre pays, à la perte de confiance des investisseurs étrangers et à la chute libre des notes souveraines de la Tunisie par les agences de notation internationales.

Après l'expérience, somme toute satisfaisante, des élections du 23 octobre 2011, la Tunisie est en attente de la deuxième date qui lui permettra de passer vers une nouvelle phase de son histoire post révolution. Toutefois, le processus électoral ne cesse de se heurter à des obstacles de taille qui l'entravent et qui l'entachent de flou et d'incertitude.

Cette journée d'étude est consacrée à l'étude des enjeux du processus électoral attendu. Ces enjeux, malgré leur diversité et leur complexité peuvent être regroupés en deux catégories : les enjeux d'ordre politique d'une part (I) et les enjeux d'ordre juridique d'autre part (II).

I - Enjeux d'ordre politique

Les enjeux politiques tiennent à trois considérations essentielles :

- D'abord la **considération relative de la légitimité de l'Assemblée Nationale Constituante**. Institution issue des élections du 23 octobre 2011,

l'ANC a été élue pour rédiger une nouvelle Constitution pour la Tunisie dans le délai d'une année. Toutefois, l'ANC entrée dans sa troisième année d'existence n'est toujours pas arrivée à remplir son mandat. L'expression de la volonté populaire est de ce fait bloquée. La loi constitutive n° 2011 – 6 du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics a opéré un véritable détournement de mandat. Elle a en effet investi l'Assemblée de fonctions législative et de contrôle reléguant la fonction essentielle, la fonction constituante, au second plan : un seul article de la loi a été consacré au pouvoir constituant (article 3), alors que pratiquement tout le reste du texte est consacré au pouvoir législatif et à des questions marginales. La loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics s'est par ailleurs défait de l'engagement juridique, politique et moral qui était à la base des élections d'octobre 2011, celui de rédiger une Constitution en une année. Ce texte provisoire qui dure a ainsi contribué de manière directe à détourner la volonté populaire exprimée lors des élections du 23 octobre 2011. Le processus électoral se trouve profondément affecté par cette situation. Hormis une loi portant création de l'Isie, qui n'a pas encore fini de révéler ses contradictions et ses faiblesses, rien n'a été encore accompli : jusqu'à aujourd'hui, l'ANC n'a sur son ordre du jour aucun projet de loi électorale. Elle n'a pas encore fixé la date d'adoption de la constitution et n'arrive pas à surmonter l'imbroglio juridique dans lequel elle s'est engouffrée. Bien évidemment, l'élaboration de l'ensemble des textes juridiques encadrant le processus électoral reste tributaire de l'adoption de la Constitution elle-même qui fixera les conditions d'éligibilité à la présidence de la République et à l'assemblée parlementaire et posera les principes de base du droit électoral. Face à l'incurie de l'ANC une crise de confiance publique et un grand désenchantement citoyen se sont installés. Ils n'ont pas manqué de semer le doute quant à l'aboutissement de cette phase transitionnelle.

- Le deuxième enjeu des prochaines échéances électorales se rapporte à des **considérations relatives à la participation des électeurs**. Le risque d'abstentionnisme est réel et grandiose et les différents sondages d'opinion révèlent un taux d'abstention proche de la moitié des électeurs. Ce phénomène est fort préoccupant dans un pays où le citoyen est censé assoiffé d'exercer librement son droit à choisir ses représentants. L'abstention est un acte politique qui traduit la crise de confiance citoyenne dans tout le processus politique. Les secousses qu'a connues le pays pendant les deux dernières années aussi bien

sur le plan politique qu'économique et social ont contribué à creuser le fossé entre le peuple et une grande partie de la classe politique. Le manque de visibilité par rapport à l'avenir, l'instabilité des institutions et la dégradation de la condition socioéconomique et sécuritaire implique un repli du citoyen. Ce bilan négatif constitue un véritable défi au processus électoral. La réussite de ce dernier ne peut nullement avoir lieu sans une participation massive aux élections. Il n'en demeure pas moins que la légitimité politique se mesure à l'aune de la participation citoyenne aux élections. L'abstentionnisme sera ainsi un risque d'échec pour le processus électoral dans un contexte de transition. En effet, ce processus est censé paver la voie pour des institutions politiques véritablement représentatives.

- Le dernier enjeu politique est lié aux **considérations tenant au processus transitionnel**. Les élections constituent en effet le point de départ de la mise en place d'un nouveau régime politique. Contrairement aux élections du 23 octobre 2011, qui se limitaient à désigner une assemblée constituante, les prochaines élections seront celles de la mise en place d'un nouveau régime politique en vertu de la nouvelle Constitution. Toutefois, ce nouveau régime politique ne dépendra pas seulement du texte de la nouvelle Constitution, il est largement lié à l'architecture partisane et la clarté de ses variétés (identités politiques, programmes et promesses électorales) ainsi qu'à la qualité des nouvelles institutions créées par la Constitution. Le processus électoral sera en ce sens la première épreuve à franchir pour tester la qualité de la Constitution et sa vocation démocratique.

Parallèlement aux enjeux politiques du processus électoral attendu, il y a lieu de signaler un certain nombre d'autres enjeux intimement liés aux premiers mais qui présentent un caractère juridique dominant.

II - Enjeux d'ordre juridique

Les enjeux juridiques accompagnent toutes les phases du processus électoral. Dans le cas de notre pays, ils témoignent de manière on ne peut plus claire de l'ampleur des dégâts causés par la mauvaise gestion du processus transitionnel par les autorités transitoires. Depuis les élections du 23 octobre 2011, la scène politique se caractérise par l'absence d'une vision claire du déroulement du processus électoral, la multiplication des calendriers avancés au

ped levé pour faire face à la pression nationale et internationale en plus de toutes sortes de manœuvres dilatoires et de divertissements par rapport aux questions essentielles de la transition. Tous ces éléments ont eu pour effet de retarder les échéances du processus électoral. Encore aujourd'hui, personne ne peut s'aventurer à prédire la date, même approximative des prochaines échéances électorales. (Nadia Akacha nous démontrera si besoin est que le respect du calendrier électoral est un défi majeur du processus électoral).

Ainsi, la loi électorale, qui est le texte de base du processus électoral n'est pas encore envisagée. Comme indiqué plus haut, aucun projet de loi n'a été déposé à l'ANC et il semble que la réflexion sur la question n'a pas encore débuté. Pourtant, la loi électorale devra régler des questions capitales pour l'honnêteté du scrutin telles que l'inscription des électeurs, le mode de scrutin, le découpage électoral, l'attribution des sièges par circonscription, le déroulement et le financement de la campagne électorale, les différents contentieux, le contrôle des opérations de vote, etc.

Ce retard est d'autant plus inquiétant que la constitution elle-même n'est pas prête d'être adoptée de sitôt. Dans sa feuille de route le quartet, parrain du dialogue national, a envisagé de confier la mission de rédiger la loi électorale à un comité d'experts, le rôle de la Constituante étant réduit à l'adoption formelle du texte. Or, et compte tenu du blocage du dialogue national depuis plusieurs semaines, rien de cela n'a été encore accompli.

Le seul texte qui a été adopté est la loi relative à l'Isie (dont Mouna Kraiem vous parlera en détail). Cependant, les contestations répétées de la désignation des 36 candidats à l'élection du Conseil de l'Isie a mis à nu les imperfections du texte et les détournements de procédure qui ont accompagné sa mise en application. Suite aux décisions du tribunal administratif on en est encore à la discussion byzantine des modalités d'application des décisions juridictionnelles et une nouvelle révision de la loi, notamment de son célèbre article 6 est envisagée. Tant que l'Isie n'est pas constituée, on ne pourra pas parler de déclenchement du processus électoral. En effet, il faudra, que l'Isie se dote, une fois mise en place, d'un organe exécutif et qu'elle commence à remplir ses fonctions dont celle de l'inscription des électeurs qui, à son tour, pose problème puisque les avis divergent entre ceux qui sont pour l'inscription passive et ceux qui optent pour l'inscription active.

Au-delà de l'inscription des électeurs (sujet qui sera développé par Sana Gouia), chaque étape du processus apportera son lot de problèmes et de difficultés juridiques et techniques. La loi sur l'Isie est porteuse de plusieurs problèmes prévisibles qui risquent de retarder encore l'échéance électorale. Il en est ainsi de la «*faculté*» de créer des IRIE, ou des larges attributions reconnues à l'organe exécutif de l'Isie qui risquent de mettre ce dernier en concurrence avec le Conseil de l'Isie. Il en est de même concernant les rapports ambigus que devrait avoir l'organe exécutif central avec les organes exécutifs régionaux et les éventuelles IRIE. Il est donc normal que certains soient très sceptiques quant à la tenue d'élections à moyen terme tant que l'Isie n'est pas constituée ni assurée d'avoir les moyens et le temps d'accomplir convenablement ses fonctions. M. kamel Jendoubi, fort de son expérience des élections de 2011 estime qu'une élection sérieuse, honnête et transparente ne pourra avoir lieu que dans un délai d'une année après la mise en place complète de l'Isie.

Un autre enjeu juridique de taille du processus électoral attendu est relatif à la question de l'observation nationale et internationale des élections (objet de la communication de Tommaso Caprioglio). En effet, un processus électoral honnête et transparent est un processus accompagné par une observation qui atteste de la liberté du vote et du bon déroulement de toutes les étapes du processus. L'observation nationale et internationale donnent du crédit au processus électoral et contribuent à l'acceptation des résultats du scrutin par tous les candidats. L'observation du processus électoral est une garantie de l'intégrité, de la transparence et la sincérité du vote (Alex Jones traitera de ce sujet). L'observation internationale, aide beaucoup les autorités nationales à se familiariser avec les normes internationales et les standards gouvernant l'organisation d'élections libres, transparentes et honnêtes nécessaires pour construire une démocratie sur des bases solides.

Quant au contrôle de la campagne électorale il devrait permettre d'empêcher les dépassements qui ont entaché les élections du 23 octobre 2011, et les dysfonctionnements survenus dans la gestion de cette étape cruciale.

Dans la même logique, le contrôle du financement aussi bien des partis politiques, que de la campagne électorale présente un enjeu majeur. Il devrait

garantir l'égalité et la légalité des moyens financiers dont dispose les concurrents. (Ces deux sujets feront respectivement l'objet des interventions de Monsieur Nicolas Kaczorowski et de Madame Fadhila Gargouri).

Enfin, le contentieux électoral mérite toute l'attention dans la mesure où ce sont les juridictions qui sont juridiquement garantes de l'intégrité et de la sincérité de l'opération électorale et de l'Etat de droit. On ne peut que relever avec respect le rôle joué par la juridiction administrative lors des élections du 23 octobre 2011 ainsi dernièrement relativement à la désignation des 36 candidats à l'élection du Conseil de la future Isie (Madame Raoudha Mechichi, Premier Président du Tribunal administratif nous donnera une analyse plus réfléchie sur les enjeux du contentieux électoral).

Par ailleurs, il faut simplifier les procédures devant les juridictions compétentes et les accélérer et fixer des délais raisonnables afin que le droit de recours soit effectif. A cet égard, une coordination entre l'Isie et les différentes juridictions compétentes est nécessaire pour assurer la transmission à temps des dossiers et l'échange d'informations.

Le contrôle doit s'exercer aussi et peut être surtout sur le financement des campagnes électorales. En effet, le financement illégal peut altérer les résultats des élections et pourrir la vie politique même. La Cour des comptes peut jouer à cet égard un rôle de premier plan si les prérogatives nécessaires pour contrôler les comptes et les dépenses globales de campagne lui sont attribuées.

Enfin, le bon déroulement du processus électoral requiert un contrôle des médias notamment durant la période de la campagne électorale. Les médias sont un moyen puissant pour influencer sur l'opinion publique et la façonner même et à cet égard, ils ne doivent pas être au service ou un instrument de propagande d'un parti politique ou d'un candidat quel qu'il soit (Hajer Ben Cheikh Ahmed et Fatma Raach développeront ces aspects).

Parmi les recommandations qui ont été déjà faites par la société civile il y a celle de l'interdiction du recours aux médias internationaux en tant que support de campagne électorale vu que cela entraîne une inégalité flagrante des chances entre les différents candidats. Les interdictions en ce sens doivent être accompagnées de sanctions de nature à en garantir l'effectivité des dispositions juridiques.

Tels sont schématiquement les enjeux du processus électoral attendu. Cette journée d'étude est destinée de les identifier, à les analyser, à les évaluer afin de préparer l'assise nécessaire à un choix démocratique franc et massif.

Les enjeux de la nouvelle loi sur l'ISIE

Par Mouna Kraïem Dridi
*Maître-Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques,
Politiques et Sociales de Tunis*

Se référant au dictionnaire Larousse, l'enjeu est ce que l'on risque dans un jeu, en particulier, une somme d'argent et qui revient au gagnant ou ce que l'on peut gagner ou perdre dans une entreprise quelconque.

Partant de cette définition, parler de l'enjeu dans la loi sur l'ISIE revient à déterminer ce que cette loi nous permet de gagner ou de perdre.

Il n'est pas inutile de rappeler dans ce cadre que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote.

Il est évident qu'au regard de ce que les élections subissaient sous l'ancien régime, le choix a été au lendemain de la révolution du 14 janvier de les confier à une instance indépendante du pouvoir exécutif et de l'influence partisane et qui prendrait en charge le processus électoral du début jusqu'à la fin.

Le consensus entre les différentes composantes de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution s'est traduit par le décret-loi n°35 du 10 mai 2011 qui confie à cette instance la préparation, la supervision et le contrôle des élections de l'ANC. Une mission ponctuelle donc qui de l'avis de tous les observateurs a été accomplie avec succès ; marquant ainsi une rupture avec les pratiques du passé. Cette réussite ne pouvant évidemment pas cacher certains manquements et lacunes.

Il est à noter que les prochaines élections seront différentes de celles du 23 octobre 2011 pour la simple raison qu'elles seront des élections à la fois présidentielles, parlementaires, locales, régionales sans oublier les référendums ; ce qui a nécessité la mise en place d'une instance permanente en charge d'assurer le déroulement d'élections démocratiques, transparentes et honnêtes.

Une élection libre et transparente est tributaire de la réunion de plusieurs éléments. Le plus important de ces éléments étant l'élément subjectif à savoir la volonté politique d'organiser des élections qui respectent les bases de la démocratie à savoir l'égalité des chances, la transparence et le respect du droit de chacun d'être élu et d'élire celui qui le représentera et agira en son nom.

La loi organique n°23 du 20 décembre 2012 précise dans son article premier qu'est créée une instance publique indépendante et permanente dénommée «instance supérieure indépendante pour les élections» jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière». L'article 2 de la même loi ajoute que l'instance supérieure indépendante pour les élections veille à garantir des élections et référendums démocratiques, libres, pluralistes, honnêtes et transparentes.

La neutralité de l'administration et son indépendance par rapport aux différents partis et concurrents de la course électorale est sans doute l'élément le plus important à fournir dans cette quête. L'administration électorale est entendue ici dans ses deux significations : son sens organique, à savoir l'organe qui assurera la logistique et l'exécution de chaque étape du processus électoral et son sens fonctionnel du terme ; c'est dire donc une gestion de tout le processus assujettie aux critères de la transparence, de l'égalité et de la justice.

Cette nouvelle loi sur l'ISIE comporte 38 articles relatifs aux prérogatives confiées à l'ISIE, à la composition de son conseil de direction, aux conditions à remplir par les candidats à ce conseil, à la création de directions régionales, à la direction d'un directeur exécutif qui assurera ses fonctions sous la supervision du conseil de direction de l'instance et enfin à la gestion et au contrôle des comptes financiers de l'ISIE.

Quels sont les enjeux de cette nouvelle loi ? La réponse à cette question est plus qu'évidente. L'enjeu majeur de cette loi n'est autre que l'organisation d'élections libres, honnêtes et transparentes. Mais pour cela, encore faudra-t-il faire face à un enjeu immédiat et un enjeu différé.

L'enjeu immédiat : La mise en place de l'ISIE

Pour pouvoir atteindre son objectif, l'ISIE doit voir le jour. Or, sa naissance peine à se concrétiser en raison des dépassements constatés au niveau de la

commission de tri au sein de l'Assemblée nationale constituante. Il convient à cet égard de s'arrêter sur la qualité des candidats et la procédure de sélection.

I/ La qualité des candidats :

Que prévoit la loi ?

La loi de 2012 prévoit dans son article 5 la composition du conseil de l'ISIE ainsi que les conditions requises pour la candidature au dit conseil.

Aux termes de l'article 5, le conseil de l'ISIE se compose comme suit :

- Un magistrat de l'ordre judiciaire.
- Un magistrat administratif.
- Un avocat.
- Un notaire ou un huissier de justice.
- Un enseignant universitaire.
- Un ingénieur spécialisé en logiciels et en sécurité informatique.
- Un expert en communications.
- Un expert en finances publiques.
- Un représentant des Tunisiens à l'étranger.

Les conditions requises pour la candidature au conseil de l'ISIE sont les suivantes :

- Avoir la qualité d'électeur.
- Etre âgé de 35 ans au moins.
- L'intégrité, l'indépendance et l'impartialité.
- La compétence et l'expérience.
- Ne pas être un membre élu dans un ordre professionnel.
- Ne pas avoir adhéré à un parti politique.
- Ne pas avoir assumé une responsabilité au sein du RCD.

- Ne pas avoir assumé une responsabilité au sein du gouvernement ni avoir occupé le poste de gouverneur ou de secrétaire général du gouvernement ou de délégué ou de chef de district durant le gouvernement du président déchu.

Il est à noter que les fausses déclarations à des fins de dissimulation tombent sous le coup de la loi et sont punissables par une peine de six mois de prison et d'une amende de mille dinars.

La complexité de tous ces critères et l'absence d'objectivité de certains paramètres risque de rendre la sélection des dossiers très pénible.

A titre d'exemple, la condition relative à l'âge a fait l'objet d'une vive controverse. Ses détracteurs dénoncent une mesure discriminatoire envers la jeune génération dans le processus de construction démocratique.

D'autres critères sont difficilement quantifiables. Comment s'assurer, en effet, de l'intégrité, de l'indépendance et de l'impartialité. Ces conditions semblent être une denrée rare en ce moment en Tunisie vu le contexte dans lequel se trouve le pays. Rares sont, en effet, les personnes qui n'ont pas de parti pris. S'assurer de l'impartialité devient une tâche très ardue. Il en est de même du critère de la compétence.

2/ Les modalités d'élection des membres :

Une commission ad hoc est créée au sein de l'ANC chargée de l'étude et du tri des dossiers de candidature. Elle se compose selon le mode de représentativité proportionnelle sur la base d'un membre sur dix députés en optant pour les plus forts restes entre groupes parlementaires et ceux qui n'appartiennent pas aux groupes.

La commission ad hoc établit une grille d'évaluation qui sera suivie par l'étude des dossiers de candidature. Cette grille est arrêtée par les membres de la commission de tri.

La commission sélectionne les 36 candidats sur la base de quatre candidats par catégorie en optant pour la parité par le biais du vote à la majorité des 3/4 de la commission ad hoc dans des tours successifs jusqu'à parvenir au nombre voulu. Le président de la commission ad hoc soumet à la plénière de l'ANC une liste nominative classée par ordre alphabétique, selon

les catégories, comprenant des noms des 36 candidats pour l'élection des neuf membres du conseil de l'ISIE, à une majorité des 2/3 de l'assemblée constituante par vote secret à des tours successifs.

Tout constituant choisit neuf membres de la liste des candidats selon la composition prévue par l'article 5. Les candidats ayant obtenu une majorité des 2/3 sont classés par ordre préférentiel selon le nombre des voix obtenues.

Entre autres dispositions, la loi prévoit des délais pour la réception des candidatures. Au mois de mai, le président de la commission, Ben Jaafar, décide de proroger les délais de réception des candidatures. Le 14 mai, le tribunal administratif décide le gel des activités de la commission de tri des candidatures pour l'instance électorale indépendante.

La prorogation des délais décidée par le président de la commission a été jugée portant atteinte au principe d'égalité et à l'égalité des chances par le juge administratif, en ce qu'elle ne respectait pas les dispositions de la loi publiée au JORT et émanant d'une volonté en contravention avec le principe de parallélisme des formes et des procédures. (il est à rappeler également que la décision du président de la commission de sélection a ajouté des conditions non prévues par le texte de la loi comme l'ajout du critère basé sur les diplômes universitaires, la notation chiffrée de l'expérience en matière électorale, la notation chiffrée de l'âge différente suivant la catégorie professionnelle).

Certes cette décision de la justice administrative n'a pas fait l'unanimité et a même été considérée comme décision revêtant un caractère politique hostile à l'institution de l'ANC aux prises avec une large partie de l'opinion publique la considérant comme illégitime. Certains juges administratifs ont même été accusés de servir des intérêts particuliers de certains partis politiques et de s'être éloignés de l'obligation de d'indépendance qui leur incombe.

loin des polémiques houleuses de la politique, cette décision du tribunal administratif est une illustration du rôle fondateur de celui-ci en matière électorale et spécialement dans un contexte constituant qui formera ainsi un précédent, certes conforme à sa jurisprudence constante, fondateur qui déteint sur toute opération future et lui pose des canons de légitimité plus que la

légalité. En rejetant la décision du président de la commission le tribunal administratif n'a pas uniquement rappelé les principes qui doivent gouverner chaque opération de sélection et le travail de l'administration en général mais a permis de régulariser une situation qui aurait pu jeter de l'ombre sur tout le processus électoral et constituant. C'est dans ce sens-là précisément que le rôle du juge administratif en cette phase est très important et permet même de le qualifier de constituant subsidiaire. Il est le garant de la régularité et du bon déroulement de chaque étape du processus transitionnel et du processus électoral même avant son commencement effectif, en particulier:

Le tribunal administratif a rendu, le 20 septembre 2013, six sursis à exécution concernant la décision de présélection des 36. Le recours introduit par Atide est le seul réalisé par un non candidat qui reproche notamment à la commission d'avoir violé l'article 6 de la loi et ne pas avoir voté sur les dossiers des candidats en respectant l'ordre de mérite issu de la grille d'évaluation. Là s'est posée la question de l'intérêt pour agir mais le tribunal administratif avait déjà pris position à ce sujet en considérant (je traduis) que «la composition de l'instance est un enjeu national d'une extrême importance qui confère aux non candidats la qualité et l'intérêt à agir pour tenter un recours...».

Rappelons que les textes prévoyaient une grille d'évaluation des différents candidats ainsi qu'une procédure détaillée du dépouillement et de la sélection des candidats, notamment les articles 5, 6 et 7.

Le Tribunal administratif annulant la sélection de 4 membres des 9 à sélectionner annule de fait tout le processus de sélection du conseil de l'ISIE. le tribunal a jugé que le travail de la commission de tri des candidatures ne s'est pas fait comme il se devait et a mis de côté les dispositions des articles 6 et 7, «la commission subissait les contraintes politiques» et «que les membres de la commission se sont montrés plus confiants que ce qu'il fallait et ont donc commis des erreurs impardonnables.» déclarait à l'opinion publique l'un des juges du tribunal administratif.

La question de la sélection des membres du conseil de l'ISIE et face au sursis à exécution prononcé par le tribunal administratif est devenue un des points capitaux du dialogue national et une phase nécessaire à la levée du blocus politique dans lequel est jeté le pays. Face à cette crise le président de l'assemblée nationale constituante et à l'issue des réunions consacrée à la

question en marge du dialogue national s'engage à reprendre la sélection dès le début et d'appliquer dans ce processus les décisions du tribunal administratif. Certes la réalité politique finit par rattraper le juridique et la solution adoptée finalement mit de côté la grille d'évaluation, mais cela n'amoindrit en rien le rôle joué par le tribunal administratif dans le processus électoral en sa phase constitutive. Bien au contraire, l'évolution des événements propulsera encore une fois le tribunal administratif aux devants de la scène. En effet suite à la deuxième opération de sélection des membres de l'ISIE le tribunal administratif refuse de connaître du contentieux produit par cette opération pour le motif que la loi ne fut pas encore promulguée par le président de la république ni publiée au JORT. Le Tribunal administratif (TA) a déclaré «ne pas reconnaître la loi amendée sur l'Instance supérieure indépendante pour les élections» avant d'être promulguée par le président de la République et publiée au Journal officiel une loi non entrée en vigueur selon le tribunal administratif.

Certains députés de l'ANC rappellent cependant que la loi amendée est «une loi organique dont l'un des articles énonce expressément qu'elle entre en vigueur dès son adoption par l'Assemblée constituante, le plus haut pouvoir dans le pays en cette étape transitoire». Le tribunal administratif rappelle face à cet argument les règles établies et «constitutionnelles» d'entrée en vigueur des lois qui imposent leur promulgation par le président de la république et leur publication au JORT et leurs dépôts.

C'est ainsi que certaines voix se sont élevées pour dénoncer le Tribunal administratif qui s'est aventuré sur un terrain qui va au-delà de ses compétences et qui est censé faire partie du champ de compétence de la future Cour constitutionnelle. Mais nous trouvons que cette position est biaisée sinon erronée dans la mesure où le contrôle de la légalité suppose obligatoirement un contrôle de la régularité des procédures le juge administratif n'étant tenu que par l'application des lois en vigueur. C'est donc ainsi que le tribunal administratif joue le rôle de constituant subsidiaire en fournissant une jurisprudence qui servira de ligne directrice aux instances législatives et constitutionnelles par la suite et également en jouant le rôle du garde-fou de l'administration en général et spécialement l'administration électorale.

Encore une fois, par une décision en date du 11 novembre, le tribunal administratif décide de rejeter la liste des candidats qui devait être proposée

pour examen à la séance plénière. Le tribunal administratif a remis en cause la procédure de classement et de vote au motif qu'elle est incohérente et discriminatoire. Incohérente dans la mesure où le recours au vote pour la désignation des futurs membres de l'ISIE se contredit avec le principe du scoring. Discriminatoire à cause du risque d'élimination des candidats les mieux classés et de choix de candidats classés au rang inférieur.

Afin de dépasser ce blocage, les magistrats du tribunal administratif préconisent de revoir le choix des candidats sur la base du score obtenu et du classement attribué. Le cas échéant, leur élimination doit être motivée par des arguments sérieux et palpables.

Certains députés ont proposé de passer outre la décision du tribunal administratif. Cette solution, si jamais elle serait adoptée, sera un précédent très grave dans la Tunisie post révolutionnaire, venant de l'organe qui incarne le pouvoir constituant, le refus d'obtempérer ne pourra que nuire à la transition démocratique et va à l'encontre du principe de l'Etat de droit en vertu duquel la justice veille à la bonne application de la loi et ses décisions doivent être appliquées par l'ensemble des structures qui composent l'Etat.

D'autres imperfections entachent le texte relativement à la question de sélection des candidats. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des lacunes relatives à la majorité des 3/4 qui est une majorité trop élevée ; le texte ne prévoyant pas une solution dans le cas où elle ne pourra pas être obtenue. Il est à relever également son silence en ce qui concerne la démission d'un membre avant la constitution de l'ISIE.

L'enjeu différé : l'organisation d'élections libres, honnêtes et transparentes

Nous distinguons trois séries d'attributions :

- Préparation de l'opération électorale :

Dans cette première série d'attributions, communes à l'ancienne et à la nouvelle Instance, l'ISIE est chargée de préparer les élections, les superviser et de contrôler les opérations électorales. Pour cela :

- Elle arrête les listes électorales et les met à jour.
- Fixe le calendrier des élections et des référendums.

- Reçoit les dossiers de candidatures.
- Assure le suivi des campagnes électorales et veille à assurer l'égalité entre tous les candidats et candidates.
- Veille à garantir le droit d'élection à tout électeur.
- Fixe le calendrier des élections et référendums, le publie et l'exécute conformément aux dispositions législatives et constitutionnelles.
- Forme les observateurs.
- Organise des campagnes pour vulgariser le processus électoral et incite à la participation aux élections.
- Trie les bulletins de vote et déclare les résultats des élections.
- Prépare un rapport annuel sur l'activité de l'instance durant l'année écoulée à soumettre à l'Assemblée plénière de l'organe législatif et un rapport spécial sur le déroulement de l'opération électorale à soumettre aux chefs des trois pouvoirs.

Une deuxième série d'attributions est constituée par des fonctions que la première ISIE n'était pas appelée à assumer et prévues par les articles 13 et 14 de la nouvelle loi. Nous y trouvons :

- Le contrôle de l'application des règles relatives au déroulement de la campagne électorale, et en assure le respect en collaboration avec les organismes publics. (sans autre précision !!).
- Le contrôle du financement des campagnes électorales et la prise des décisions adéquates à ce propos.

Une attribution consultative :

L'ISIE émet un avis sur tous les projets de lois en rapport avec les élections et les référendums. (article 16).

A ce niveau de l'analyse, certaines remarques s'imposent relativement au degré d'autonomie de l'instance et à ses méthodes de travail.

Tout d'abord, une attention particulière est portée sur l'article 22 de la loi dispose que toutes les administrations publiques sont tenues «dans la mesure du possible» de mettre à la disposition de la haute instance toutes les

ressources matérielles et humaines etc. afin de l'aider à accomplir sa mission. Les services du premier ministère œuvrent pour faciliter la collaboration de toutes les administrations publiques avec l'instance supérieure pour les élections. Comme nous pouvons le constater, il ne s'agit là que d'une obligation de moyen qui incombe à l'administration d'aider l'instance électorale. Par conséquent, cette loi gagnerait à être améliorée en prévoyant par exemple des sanctions à l'encontre de quiconque entraverait son action.

Le gouvernement devra également faire en sorte que l'administration d'une façon générale et l'administration territoriale d'une façon particulière respectent le principe d'impartialité dans leurs rapports avec les différents acteurs du processus électoral, étant donné le rôle qu'elles jouent dans le déroulement des élections, notamment dans la phase qui précède le jour du scrutin (assurer la sécurité, la liberté de réunion et d'expression...).

Par ailleurs, il convient d'indiquer que les fonctions au sein de l'instance supérieure pour les élections sont réparties entre le conseil et l'organe exécutif qui aux termes de l'article 24 de la loi exerce sous la tutelle du conseil des compétences administratives, financières et techniques et il est dirigé par un directeur exécutif. Les compétences entre les deux structures ne sont pas réparties de manière claire, par conséquent un conflit de compétences peut avoir lieu et il serait judicieux de prévoir dans la loi électorale les dispositions adéquates pour une répartition claire et précise au sein et entre les différents organes de l'ISIE tout en réservant le pouvoir réglementaire au conseil de l'ISIE afin d'éviter les contradictions entre les mesures prises par le conseil et celles prises par les organes régionaux.

Enfin, et concernant le budget de l'instance, il est permis de douter de son indépendance financière dans la mesure où son budget doit être soumis au gouvernement avant d'être approuvé par l'ANC.

Au terme de cette analyse, il est légitime de conclure que la loi sur l'ISIE est à son stade actuel inapte à relever le défi d'élections libres, honnêtes et transparentes.

La commission de tri est appelée à se conformer de façon honnête aux décisions du tribunal administratif et les constituants devraient revoir la loi dans le sens de plus d'autonomie au profit de l'instance supérieure.

Je conclurai mes propos par une déclaration de M. Kamel Jendoubi par laquelle il affirmait qu'une vraie indépendance est une indépendance structurelle par rapport au gouvernement et aux partis politiques. Une indépendance fonctionnelle qui accorde à l'administration électorale la compétence exclusive d'organiser et de diriger l'opération électorale à toutes ses étapes.

Les enjeux de l'observation internationale des élections

Par Tommaso Caprioglio
*Expert international auprès des Organisations
internationales en matière électorale*

Clefs de voûte des processus de transition démocratique, les élections constituent un baromètre de la santé démocratique des États. L'observation internationale des élections joue un rôle important dans la garantie de la transparence, de la sincérité et de l'intégrité de tout processus électoral.

L'observation internationale des élections peut fournir une évaluation détaillée, indépendante et impartiale d'un processus électoral. Étant donné que l'observation des élections renforce la transparence et la responsabilité, elle peut conforter la confiance des citoyens dans le processus électoral et encourager ainsi la participation des électeurs.

Les enjeux de l'observation internationale sont majeurs, les États concernés par une ou plusieurs missions d'observation internationale des élections gagneraient donc à bénéficier de ce qu'apporte le «processus d'observation» en terme de renforcement des institutions démocratiques et de restauration de la confiance des citoyens dans les processus électoraux.

Remarques préliminaires

I - Il faut distinguer Assistance électorale¹, vérification des processus électoraux²,

¹ L'assistance électorale est une prestation fournie par les Organisations internationales universelles ou régionales en vue d'aider un Etat dans l'élaboration d'un cadre légal conforme aux standards internationaux en matière d'organisation d'élections démocratiques, libres, transparentes et honnêtes. L'assistance électorale vise aussi à renforcer les capacités de l'administration électorale.

² Dans les années 1960, les Nations Unies intervenaient dans «les territoires non autonomes», c'est-à-dire, les colonies, ou dans «les territoires sous tutelle» pour vérifier les élections, conformément au chapitre 10 de la Charte des Nations Unies et à la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux de l'Assemblée Générale. Par le biais du mandat du Conseil de Tutelle, l'ONU a procédé à des vérifications qui ont pris des formes diverses : supervision, surveillance ou vérification. La vérification a cédé place graduellement à l'assistance électorale, surtout après la chute du mur de Berlin dans les années 90. Les Nations Unies ont donc laissé progressivement l'observation aux organisations régionales comme l'Union Européenne, l'Organisation des Etats d'Amérique, l'Union Africaine, etc.

certification internationale des élections³ et Observation internationale des élections⁴. L'observation internationale des élections est une manifestation de l'attachement des organisations internationales observatrices au développement d'élections démocratiques dans le cadre plus général du soutien à la démocratie, à l'Etat de droit et aux droits de l'homme. L'observation internationale des élections acquiert une importance double quand il s'agit d'élections dans des pays en processus de démocratisation. En effet, la garantie d'un processus électoral honnête et démocratique est fondamentale pour assoir une paix durable et une stabilité générale. Toute observation internationale des élections se base sur une invitation à observer, préalable, reçue des autorités de l'Etat et/ou des autorités électorales.

2 - L'observation internationale des élections fonctionne selon un mandat précis et méthodologique. Dans ce cadre, savoir observer et analyser un contexte électoral requiert un savoir-faire et un savoir-être particuliers, et répond à des méthodologies bien précises. En effet, une observation internationale ne se contente pas d'observer le jour du scrutin mais englobe toutes les étapes du cycle électoral. L'observation internationale des élections se base ainsi, sur une évaluation impartiale, indépendante, détaillée et à long terme du processus électoral en accord avec les normes et standards internationaux. Toute observation internationale des élections passe au peigne fin toutes les étapes du processus électoral. Les observateurs internationaux présents dès le début du cycle électoral doivent observer toutes les étapes de ce cycle : inscription des électeurs, enregistrement des candidatures, campagne électorale, jour du scrutin, proclamation des résultats préliminaires et définitifs ainsi que tous les types de contentieux pré ou post scrutin.

³ *La certification internationale des élections est une activité exclusive et récente de l'ONU. Elle date des années 2000. Lorsqu'après une crise profonde, la population et les acteurs politiques, d'un Etat membre manquent cruellement de confiance dans les institutions nationales impliquées dans les élections (administration électorale, Ministère de l'intérieur, Ministère de la justice, forces de l'ordre...), des accords politiques avalisés par une résolution du Conseil de Sécurité peuvent les amener à une demande de certification des élections. La certification est une procédure internationale qui atteste que les étapes fondamentales du processus électoral se sont déroulées selon les normes et principes internationaux de transparence, de sincérité, d'honnêteté et d'équité. Ce type de mandat reste rare. Dans l'histoire de l'ONU, cette procédure a été mise en place 3 fois : Timor-Est 2007, Népal 2008 et en Côte d'Ivoire.*

⁴ *L'observation internationale des élections se fait par des organisations internationales, gouvernementales ou non gouvernementales (UE, OSCE, UA, Carter Center...). L'observation internationale des élections a pour fonction de garantir la tenue d'élections libres, démocratiques, crédibles et transparentes.*

3 - Le mandat d'une mission d'observation internationale, général dans sa portée, permet d'observer la totalité des composantes de la machine électorale. Les rapports des missions d'observation internationale des élections, ont valeur de recommandations, mais cela n'empêche pas les missions d'observations d'avoir un impact très important dans le déroulement du processus électoral. L'observation électorale, internationale notamment, constitue un vecteur d'influence et un puissant instrument de «soft power» et participe pleinement à la construction démocratique. Les observateurs internationaux accompagnent les intervenants dans le processus électoral. Le rôle d'une observation internationale des élections est celui de l'orientation, de l'encadrement, de l'accompagnement et de l'aiguillage des autorités nationales souveraines. Ce rôle est considérable et décisif dans des circonstances de tensions, de crises politiques. Le rôle des missions d'observation internationale des élections est donc celui du garant impartial, actif et inclusif de l'intégrité du scrutin.

En cas de manquement des autorités compétentes à certaines de leurs prérogatives, ou en cas d'incompétence négative, les observateurs internationaux n'hésitent pas à solliciter ces dernières pour exercer pleinement leur pouvoir à savoir pallier les insuffisances réglementaires ou opérationnelles afin d'assurer une organisation du processus électoral en bonne et due forme et une optimisation de la qualité du processus électoral.

Une mission d'observation internationale des élections renforce suivi du déroulement des préparatifs électoraux et, au cas où les mesures clés concernant la transparence et la sincérité du vote seraient récusées ou jugées non conformes à la législation nationale et surtout aux standards internationaux, une mission d'observation internationale et les partenaires étrangers, devraient se désengager du processus pour ne pas cautionner des élections irrégulières.

I - Les enjeux de l'observation internationale des élections en général

Les enjeux d'une observation internationale des élections peuvent être multiples et varient d'un Etat à un autre selon les spécificités politiques, juridiques, sociales de l'Etat hôte. Cette diversité des enjeux n'empêche pas un

socle commun autour duquel gravitent les fins assignées à toute mission d'observation internationale.

1 - Vulgarisation et propagation des bonnes conduites en matière électorale. Toutes les parties intervenantes dans le processus électoral (administration électorale, partis politiques, candidats, observateurs nationaux,...) peuvent se familiariser avec les normes et bonnes pratiques électorales en collaborant régulièrement avec les observateurs internationaux. Les rapports des missions peuvent être des sources d'inspiration notamment en ce qui concerne les recommandations qu'ils contiennent.

2 - Prévenir et combattre la fraude électorale. En effet, la présence d'experts étrangers impartiaux est un moyen persuasif pour limiter le recours à la fraude.

3 - Diagnostiquer et dépister les dysfonctionnements et les activités douteuses et poser des questions à l'administration électorale pour réfléchir le cas échéant sur les solutions adéquates. L'anticipation des problèmes éventuels peut aider à trouver les meilleures solutions dans le respect du chronogramme électoral.

4 - Consolidation d'un processus fragile. Dans certains cas de crises ou de situations conflictuelles ou de transition avec complications, la présence d'observateurs internationaux peut, jusqu'à un certain point, décourager le recours à la violence et à l'intimidation. La présence des observateurs étrangers peut en effet avoir un effet rassurant et tranquillisant pour les électeurs et les candidats. Elle peut aussi convaincre les politiciens de l'opposition qu'il est préférable de se faire concurrence aux élections que de s'engager dans des actes de désobéissance ou de violence.

5 - Toutefois, une MOE a pour vocation d'évaluer non seulement un processus électoral particulier, mais également ***l'état de développement démocratique*** dans un pays donné et à un moment donné. Les élections sont une miniature du processus démocratique en général.

6 - Les missions d'observation électorales fondent leur analyse sur la façon dont le processus électoral se conforme à la législation nationale d'un pays, aux engagements régionaux et aux obligations internationales. Une MOE ne compare pas les processus électoraux de différents pays – ces comparaisons ne sont pas très utiles pour établir les progrès d'un pays.

7 - Eviter d'interférer dans le processus : L'objet d'une mission d'observation est d'accompagner un processus et non pas d'interférer dans ce processus. Les missions internationales invitées à observer un processus électoral et les observateurs sont liés par un code de conduite, ce qui signifie que les observateurs doivent être impartiaux dans leur travail. De nombreuses organisations internationales ont signé la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections. Si la mission d'observation internationale se prononce sur certaines questions durant le processus électoral on pourrait dire, à juste titre, qu'elle outrepassa son mandat et interfère dans le processus.

8 - Les MOU (protocoles d'accords) de l'Union européenne : un exemple à suivre. Les observateurs internationaux ont le devoir de respecter les lois du pays observé. Une MOE UE ne sera déployée que quand elle aura reçu une invitation de l'État et/ ou des autorités électorales du pays hôte. Les Mémoires d'entente (MOU) entre la Commission européenne et le pays hôte exposeront les droits et les responsabilités des deux parties. Le MOU fera référence au mandat de la MOE UE par lequel il lui incombe d'agir avec impartialité et de ne pas s'ingérer dans le processus électoral. En retour, les MOU devront établir et garantir qu'une MOE UE jouit des conditions nécessaires pour une observation efficace et crédible.

Cela suppose : i) un accès libre à tous les aspects du processus électoral et à toutes les personnes concernées par les élections ; ii) la liberté d'agir sans interférence, y compris la liberté de publier des déclarations publiques et rapports ; iii) la liberté de circuler dans tout le pays et dans des conditions qui garantissent la sécurité des observateurs ; iv) une accréditation adéquate délivrée sur des bases non discriminatoires ; v) des garanties qu'aucune action défavorable ne sera entreprise à l'encontre de son personnel national ou étranger ou contre d'autres personnes assistant la MOE UE dans son travail.

9 - Un arbitre ? Un auditeur ? Un certificateur ? : Les MOE prodigent conseils et recommandations concernant des problèmes mais pas pendant la campagne et pas avant le jour du scrutin. D'une part, parce qu'il faut du temps pour parvenir à une analyse exhaustive. D'autre part, les observateurs doivent demeurer impartiaux et s'abstenir d'interférer dans le processus. Ce n'est pas le rôle des observateurs d'arbitrer un processus ou de le certifier.

Le rôle de l'observation électorale est d'accompagner un processus et non d'y interférer. Les observateurs ne peuvent pas s'impliquer dans la gestion ou la modification de procédures électorales car c'est du ressort de l'administration électorale. C'est la tâche de ceux qui prennent part aux processus électoraux et politiques que de donner leur avis sur les problèmes qui surviennent durant le processus et de les résoudre. **Case study:** le cas de la Guinée (voir article de RFI).

9 - Impact et nombre limité des observateurs : Premièrement, une élection c'est bien davantage que ce qui se passe dans les bureaux de vote le jour des élections. C'est la raison pour laquelle les MOE sont intéressées par l'observation à long terme de l'ensemble du processus électoral, de la campagne électorale au travail de la commission électorale, à l'enregistrement des partis et des candidats, en passant par le jour du vote et par la suite la compilation des résultats ainsi que toutes les plaintes et appels. Ce que les MOE produisent en fin de compte est une évaluation qualitative approfondie et détaillée du processus électoral et non une évaluation quantitative basée sur des échantillons statistiques.

Pour résumer et prenant en compte la littérature dans la matière :

Afin de surveiller efficacement l'intégrité d'une élection, l'observation internationale devrait viser l'ensemble du processus électoral et non seulement un aspect spécifique comme la votation ou le dépouillement des votes. Les observateurs devraient être qualifiés et formés adéquatement. Une des plaintes principales faites au sujet de l'observation internationale est qu'elle est devenue une occasion de faire du «tourisme électoral» ; les observateurs sont parfois perçus comme étant sans expérience professionnelle et n'arrivent au pays que quelques jours avant la date de l'élection.

Afin d'assurer l'efficacité et la fiabilité des missions d'observation, plusieurs conditions devraient être respectées :

- **Période suffisamment longue** : Les missions d'observation devraient avoir suffisamment de temps pour s'organiser et pour observer les étapes qui précèdent les élections (comme l'enregistrement des candidats et l'inscription des électeurs) ainsi que celles qui suivent la votation (le dépouillement des votes, la consolidation des résultats ainsi que l'application de la loi, s'il y a lieu).

- **Ressources suffisantes** : Les missions efficaces nécessitent des observateurs qualifiés en nombre suffisant et des moyens (communications, transport, interprètes) leur permettant d'accomplir leur travail adéquatement.

- **Observateurs qualifiés** : Les observateurs devraient être qualifiés et formés afin d'assurer la crédibilité de leur travail.

- **Couverture exhaustive** : Les observateurs devraient observer le processus électoral de la façon la plus complète possible afin de pouvoir porter un jugement crédible. Les vérifications à grande échelle qui couvrent l'ensemble du processus électoral, qui ont une envergure nationale plutôt que régionale et qui couvrent tous les endroits plutôt que seuls les endroits problématiques sont les plus efficaces.

II - Les enjeux de l'observation internationale du prochain processus électoral en Tunisie

Les enjeux de l'observation internationale du prochain processus électoral en Tunisie peuvent être expliqués entre autres, par la portée de la présence des observateurs en 2011 lors de l'élection de l'ANC :

Observateurs nationaux

Près de 13.800 observateurs nationaux ont été accrédités. Ils étaient présents dans 70% des BV observés. Certaines de ces plateformes ont reconnu avoir déployé un nombre d'observateurs inférieur aux cartes d'accréditation reçues de l'ISIE, sans que cela n'affecte leur méthodologie.

Chahed, ATIDE, Mourakiboun, l'Observatoire national et OFYIA, les principales plateformes nationales d'observation électorale ont communiqué leurs observations et recommandations préliminaires sur le déroulement des élections lors de conférences de presse tenues quelques jours après le scrutin. Ces plateformes ont jugé que le scrutin s'était déroulé de manière acceptable, en dépit de plusieurs irrégularités et manquements observés, mais sans incidence sur les résultats. En revanche, elles ont dénoncé les entraves à l'observation et le climat d'opacité qui a régné durant les compilations. Les observateurs nationaux ont noté que dans plusieurs circonscriptions, les compilations avaient été interrompues la nuit pour ne reprendre qu'à 8 heures du matin.

Dans d'autres circonscriptions, les observateurs ont été interdits d'accès ou bien écartés de la zone de tabulation. ATIDE s'est démarquée du consensus prévalant au sein des autres acteurs nationaux de l'observation électorale qui jugent que le processus s'est déroulé globalement dans la transparence.

La conduite de leurs activités, et le fait d'avoir disposé tardivement des procédures et des accréditations, leur ont laissé peu de temps pour se coordonner; à l'exception notable de la demande de prorogation du délai d'accréditation adressée à l'ISIE le 7 octobre.

La MOE UE qui a initié des rencontres hebdomadaires informelles le mois précédant le scrutin avec les observateurs nationaux, s'est rendu compte que ceux-ci l'assimilaient aux individus européens qui auraient, selon eux, observé et approuvé les élections en 2009.

Observateurs internationaux

Les missions internationales d'observation électorale ont mobilisé près de 600 observateurs. L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), le National Democratic Institute (NDI), l'«International Republican Institute» (IRI), l'Assemblée Parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE-PA), l'Union Africaine (UA), le Réseau arabe d'observation des élections et le Centre Carter ont présenté leurs déclarations préliminaires.

Les principales critiques ont porté sur l'identification des électeurs, les délais tardifs de communication des procédures de vote et de compilation par l'ISIE, le manque d'information aux électeurs. Les observateurs internationaux ont salué l'ISIE pour son organisation de l'ensemble du processus et considèrent que les élections se sont globalement bien déroulées en dépit des quelques défaillances observées.

Au moment de leur publication, les déclarations des observateurs internationaux n'incluaient pas l'observation dans les centres de compilation, ce qui explique leur ton globalement positif.

- Les déjeuners de presse : une première en Tunisie à répéter ?

Il a fallu faire face cependant de la part de plusieurs médias tunisiens à une certaine passivité, et surtout à des critiques récurrentes : sur l'attitude supposée de l'UE faussement accusée d'avoir cautionné le régime Ben Ali notamment en

envoyant une mission d'observation électorale pour les élections de 2009 en Tunisie, sur le «tourisme électoral» prêté à nos observateurs, sur l'inutilité de notre présence alors que les observateurs nationaux suffiraient selon nos détracteurs ou sur un supposé agenda politique caché de l'UE en Tunisie.

La MOE UE a donc organisé, chaque samedi matin, et ce pendant six semaines consécutives, un petit déjeuner de presse hebdomadaire afin de tenter d'améliorer la perception de la Mission auprès des journalistes tunisiens. Lors de ces rencontres qui ont parfois pris une tournure très vive, les membres de la mission sont fréquemment intervenus afin de rectifier l'image de la Mission et donner des informations précises sur la MOE UE, le processus électoral et le monitoring de la campagne dans les médias.

Ces petits déjeuners, auxquels assistaient régulièrement de 20 à 35 journalistes issus des principaux médias, généraient chaque week-end une série de reportages dans les journaux, radios et télévisions.

A titre de précaution, toutes ces rencontres avec la presse étaient entièrement enregistrées en vidéo de manière à conserver sur DVD, en cas de contestation, l'intégralité des propos tenus par les uns et les autres. De même, un interprète était présent pour traduire les questions formulées en arabe.

Le dispositif a, semble-t-il, été efficace, les principales critiques et accusations erronées ayant totalement disparues après le quatrième de ces petits déjeuners laissant pour les deux dernières éditions la place aux questions essentielles portant sur le champ électoral et politique factuel.

- Les communiqués de presse un instrument important dans les médias tunisiens :

Un communiqué ad hoc a été publié le 4 novembre pour souligner certaines lacunes de l'ISIE dans l'affichage et la proclamation des résultats préliminaires et dans la mécanique juridique du contentieux postélectoral. Ce communiqué a fait l'objet de nombreuses reprises dans la presse et a même suscité une réaction de l'ISIE sous forme d'une intervention en direct, par téléphone, du président de la commission électorale nationale dans le principal journal télévisé de la mi-journée.

Eviter l'ingérence mais aussi avoir une approche de dialogue auprès des autorités (administration électorale, instance judiciaire responsable du

contentieux électoral) sont les principales fins de toute observation internationale des élections.

Notes :

Ace projet : <http://aceproject.org>

MOE UE Tunisie 2011 - Rapport final :

http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-moe-ue-tunisie-2011_fr.pdf

Manuel d'observation électorale de l'Union européenne - deuxième édition : http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition_fr.pdf

Respecter le calendrier électoral : un défi majeur

Nadia Akacha

*Assistante à la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Tunis,
Doctorante à la Faculté des Sciences juridiques, politiques et Sociales de Tunis*

La transition démocratique est un processus, c'est à dire, un ensemble d'activités corrélées et interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie. Comme tout processus, la transition démocratique doit donc être une dynamique temporisée. Les différentes étapes dont le processus de transition démocratique se compose, sont ainsi enchaînées et synchronisées afin de réaliser le résultat escompté dans les meilleurs délais.

Il va sans dire que les élections sont les principales étapes fondatrices de toute transition démocratique. Libres, honnêtes, transparentes, sincères, les élections doivent aussi être régulières. La régularité des élections s'apprécie du point de vue de leur conformité ou du moins du respect des normes et standards internationaux en matière électorale, de la législation nationale encadrant cette opération, mais aussi du point de vue de la régularité de leur organisation qui doit se faire selon des échéances légales prédéterminées encadrant les mandats représentatifs quels qu'ils soient.

Dans toute démocratie, dans toute construction démocratique, les élections doivent être tenues selon des échéances fixées à l'avance dans un cadre juridico-politique approprié. Dans une transition démocratique, la conception des étapes formant le passage d'un régime dictatorial vers un régime démocratique résulte de données différentes dont la conjoncture détermine la spécificité de chaque expérience de transition démocratique.

Le calendrier de la transition démocratique est fixé au début du processus, et prédétermine ainsi chaque étape électorale nécessaire pour avancer dans la construction démocratique. Des ajustements de

ce calendrier peuvent survenir pour prendre en considération les changements de circonstances ou des revendications citoyennes.

Ces rectifications nécessaires ne doivent pas toucher la régularité des étapes électorales. En effet, dans une construction démocratique, la planification électorale est une question essentielle. On peut toujours faire avancer les échéances électorales, en organisant des élections anticipées, suite à des crises politiques mais on ne peut retarder les échéances à moins de freiner ou de remettre en cause tout le processus de construction démocratique.

Le facteur temps est un facteur primordial qui doit être pris en considération lors de la planification des échéances électorales (**Le temps des élections**) mais aussi lors de la détermination des délais de chaque étape du calendrier électoral (**Le temps dans les élections**).

I - Le temps des élections :

En Tunisie, la première étape de la transition démocratique fût l'élection de l'ANC le 23 octobre 2011, la transition démocratique s'est accompagnée alors d'une transition constitutionnelle qui s'éternise! En effet, les tunisiens ont élu à cette date une ANC chargée de rédiger une nouvelle Constitution **et ce, dans le délai d'un an** comme le stipule le décret n°2011-1086 du 3 août 2011, portant convocation des électeurs pour élire les membres de l'Assemblée Nationale Constituante. Ce délai du mandat de l'ANC a fait même l'objet d'un accord entre différents partis politiques ; engagement politique et moral resté lettre morte. Il est à signaler que l'ANC ne s'est pas fixée un délai au terme duquel elle devrait remettre aux électeurs tunisiens leur nouvelle Constitution.

Le mandat de l'ANC a été alors laissé ouvert, extensible et non prévisible au détriment de la feuille de route initiée au début de la première période de la transition démocratique.

Plusieurs déclarations qu'on ne saurait qualifier ni d'officielles ni d'officieuses sont venues fixer la date des futures élections: 23 octobre 2012, janvier 2013, juin 2013, 17 décembre 2013, avril 2014, juin 2014... (on peut jouer à pronostiquer, les élections semblent renvoyées aux

calendes grecques). Il va sans dire qu'on ne connaîtra la date des prochaines élections qu'après la mise en place de la nouvelle ISIE, toute question de timing électoral est connexe à cette étape.

Dans ce cadre, tous les standards internationaux exigent le respect de la périodicité des échéances électorales. Aussi bien le Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme prévoient le caractère périodique des élections.

En réalité, le fait de reporter les élections à chaque foison d'étendre au maximum la durée du mandat représentatif ne peut qu'affecter le droit de chaque citoyen de choisir périodiquement ses représentants et son droit à l'information. En effet, le droit de chaque citoyen à avoir une information fiable quant à l'exercice de son droit de vote est bafoué surtout en présence de déclarations contradictoires. Différer à chaque fois la date des élections porte atteinte à une certaine «sécurité juridique électorale» très importante pour rebâtir la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics.

Reporter continuellement les échéances électorales dans un contexte de crise généralisée ne peut que provoquer le désenchantement, la lassitude et l'exaspération des électeurs. Cette psychologie négative et passive ne peut que se répercuter sur le taux de participation et fausser ainsi le jeu électoral. Sachant que les élections restent avant tout une affaire du peuple, et de chaque citoyen, si le peuple reste à l'écart du processus, en présence du risque de l'abstention de voter, les résultats seront catastrophiques et le développement démocratique serait le cadet des préoccupations.

Par ailleurs, l'ajournement des échéances électorales peut avoir pour effet de friser la corruption, le clientélisme et le mercantilisme qui peuvent atteindre des proportions incommensurables au point de pouvoir biaiser les élections d'avance.

Dans ce contexte de crise prolongée, où le dialogue, solution du blocage, est lui même bloqué, heurté voire même biaisé, le premier défi est donc celui de fixer une date raisonnable pour un prochain cycle électoral qui aura pour enjeu d'apaiser les tensions politiques et de réduire au maximum les points de friction. Le respect de la nouvelle échéance électorale aidera à reconstruire un minimum de confiance dans le dispositif électoral.

II - Le temps dans les élections

On passe ici à la gestion du temps dans le processus électoral, une fois la date de **E-day** est fixée. En effet, étant une opération complexe, à ramifications, le processus électoral fait l'objet d'une programmation bien à l'avance. La planification électorale est axée sur trois moments qui déterminent le timing électoral. Ainsi, la gestion électorale est construite sur une planification stratégique, une planification opérationnelle et un calendrier électoral.

- **La planification stratégique** : C'est une conception du processus électoral par objectifs, dans sa globalité; une maquette du projet électoral arrêtée par une projection conditionnée par les moyens dont dispose l'administration électorale et le but recherché. Il est important que l'élaboration du plan stratégique soit inclusive et en concertation avec toutes les parties prenantes du processus électoral. Le plan stratégique est l'outil de gestion duquel découlent les décisions fondamentales sur l'activité de l'administration électorale : planification et hiérarchisation opérationnelles, allocation des ressources et normes de service.

Le plan stratégique fournit à l'administration électorale un plan directeur pour la prestation de services, le renforcement, l'intégration et l'amélioration de l'organisation. Il permet à l'organisme de gestion des élections de comprendre les évolutions de son environnement et d'agir dans cet environnement. (D'être donc réactif aux changements de circonstances).

Le plan stratégique est également un document public qui rend compte de ce que représente l'administration électorale, de ce qu'elle fait et pourquoi et de ce qu'elle projette d'accomplir. Véritable feuille de route qui guide et motive l'administration pour un nombre d'années précis, le plan stratégique offre également d'importantes références aux parties prenantes qui évaluent la performance de l'administration.

Une administration électorale sans plan stratégique c'est comme un pilote sans boussole.

Un plan stratégique efficace présente l'administration électorale comme une institution **ouverte, démocratique et responsable**. Il doit être cohérent avec le mandat de l'administration électorale et mis en œuvre dans le cadre de la Constitution et de la loi électorale. Il prend en compte tous les facteurs

connus pouvant affecter la performance de l'administration électorale, tels que l'environnement réglementaire, la technologie, les risques de conflit, la participation des parties prenantes ou l'indifférence des électeurs, ainsi que les relations administration électorale-gouvernement.

Il est rare que le plan stratégique couvre plus d'un cycle électoral national puisque les évaluations post-scrutin peuvent entraîner des changements considérables dans l'environnement de l'administration électorale. Un plan stratégique n'est pas immuable : c'est un guide stratégique pratique pour l'administration électorale, qui doit évidemment évoluer si des changements importants dans l'environnement externe ou interne exigent une révision de sa stratégie.

L'analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (*Strengths, weaknesses, opportunities and threats*), appelée «*analyse SWOT*» et réalisée par l'administration électorale est un outil important qui permet de faciliter l'élaboration d'un plan stratégique. L'identification des éléments contextuels sur lesquels sont basés les résultats attendus du plan stratégique est nécessaire pour émettre un jugement pertinent sur les réalisations. Chaque pays est susceptible de connaître des situations qui lui sont propres.

- **La planification opérationnelle** : Aux termes du plan stratégique, le plan opérationnel fournit le cadre de planification opérationnelle. Il est important que le premier soit intégré au cycle électoral et que la seconde soit liée à chaque phase du cycle. Le concept opérationnel tient compte de l'établissement, d'un cadre juridique adapté ainsi que de la nature et du champ des processus électoraux. Il doit reconnaître toute limite à la planification de l'administration et être réaliste dans ses hypothèses relatives à des questions telles que la sécurité et la stabilité, et à toute circonstance imprévue qui pourrait affecter la gestion électorale, la préparation et la conduite des élections. L'importance d'obtenir la participation entière des parties prenantes est une question à prendre en compte dans la conception opérationnelle.

Aux fins d'une planification détaillée et d'une administration efficace, le plan opérationnel peut diviser un processus électoral en plusieurs phases, avec par exemple, la mise en place d'un cadre juridique et administratif, les préparatifs pour l'inscription des électeurs, la mise en œuvre de l'inscription des électeurs, les préparatifs du scrutin et du dépouillement, l'enregistrement des

candidats, la campagne électorale, le scrutin, le dépouillement et la proclamation des résultats ainsi que les activités postélectorales. Chaque activité opérationnelle doit être ciblée sur les objectifs définis dans le plan stratégique.

La planification opérationnelle est plus efficace lorsque le personnel chargé de la mise en œuvre des activités est impliqué dans leur planification. Le plan opérationnel peut fixer des objectifs, mensuels et hebdomadaires, en tenant compte de la disponibilité des ressources ainsi que des échéances légales et opérationnelles pour assurer un service électoral efficace. (Les cartes J- ! dans les couloirs de l'ancienne ISIE : une motivation pour gagner le challenge du temps qui presse toujours)!

- **Le Calendrier électoral** : C'est une répartition du processus électoral en séquences consécutives et connexes : une prévision du timing nécessaire à chaque activité du processus électoral. L'objectif premier du calendrier électoral est d'aider l'administration électorale à effectuer sa planification et ses préparatifs dans les temps impartis afin de respecter ses échéances légales ou administratives. Le calendrier donne également des informations au public, aux partis politiques et aux médias sur les dates de début et de fin des principales activités électorales, ce qui renforce la transparence et crée une image publique positive pour une administration électorale.

Un logiciel de gestion de projet peut permettre à l'administration électorale d'élaborer des calendriers électoraux complets présentant de manière claire les étapes, les délais, et l'interdépendance des activités.

Ce calendrier peut devenir par la suite un plan d'opérations sophistiqué qui peut être partagé avec le personnel pour servir de base à la gestion des progrès et de l'exécution des tâches, mais aussi avec les parties prenantes, à titre informatif.

Un calendrier électoral est particulièrement utile pour permettre l'approvisionnement, en temps et en heure, des fournitures et du matériel nécessaires à l'inscription des électeurs et au vote.

Il va sans dire que toutes les séquences du processus ne sont pas demandeuses de temps d'une manière égale, et que certaines opérations prennent beaucoup plus de temps que d'autres.

Un examen exhaustif du calendrier électoral, après chaque élection, permet d'identifier si le temps imparti était inapproprié pour réaliser certaines tâches. Cet examen peut déterminer les domaines dans lesquels une modification de la structure organisationnelle ou des allocations de ressources ou encore des cadres législatifs ou réglementaires, améliorerait les opérations électorales.

Il découle de ce qui précède, qu'en réalité, le respect du calendrier électoral est tributaire du respect du plan stratégique et du plan opérationnel qui fonde les prévisions en terme de durée de chaque activité du cycle électoral.

Le défi majeur du respect du calendrier électoral, défi de gestion temporelle qui s'impose à l'administration électorale peut être donc relevé en tenant compte des expériences des cycles électoraux précédents et des écarts enregistrés pour chaque étape. Bien que les futures élections semblent être une course contre la montre, en voici quelques leçons à tirer du calendrier des élections du 23 octobre 2011

- Inscription des électeurs : L'étape de l'inscription des électeurs est une étape de base, qui représente le soubassement de la délimitation de la force électorale à même de participer au scrutin. L'ancienne ISIE a entamé l'élaboration du fichier électoral, il revient donc à la nouvelle ISIE de choisir entre continuer le travail fait par sa devancière et engager une actualisation du fichier existant ou bien effacer tout et opter pour un réenregistrement de tous les électeurs.

De ce choix découle la mesure de l'espace temps qui devrait être réservé à cette opération, sachant que l'opération de l'inscription des électeurs comporte toujours des retards techniques, en raison de la lenteur et du prolongement des opérations d'inscriptions. D'ailleurs, l'ancienne ISIE avoue dans son rapport général sur la conduite des élections, avoir accusé des retards accumulés concernant l'inscription des électeurs.

En effet, l'inscription active a été prorogée à deux reprises du 23 au 30 septembre, puis du 1^{er} au 10 octobre en Tunisie comme à l'étranger y compris les inscriptions exceptionnelles ! La prorogation des délais des procédures d'inscription s'est répercutée en retard par rapport à la date initialement prévue pour l'affichage des listes électorales.

- **Enregistrement des candidatures** : L'ancienne ISIE ne s'est pas tenue aux délais d'enregistrement des candidatures fixés initialement dans le calendrier électoral. Ce retard s'est traduit en un chevauchement entre les délais de notification des décisions de refus de candidatures et les délais de recours subséquents, les délais impartis aux juridictions qui statuaient sur la question et les délais de la campagne électorale. Ceci a engendré un anachronisme avec des situations biscornues où un candidat confirmé par la juridiction compétente ne pouvait pas faire campagne que très tard ou ne pouvait plus la faire suite à la forclusion des délais.

- **Campagne électorale** : En réalité, le délai de la campagne électorale fait l'objet d'un «consensus international», 30 jours suffisants à chaque candidat pour présenter son programme et le promouvoir. L'équité veut que chaque concurrent bénéficie du même délai ce qui risque de ne pas arriver en cas de déclassement des activités électorales précédentes.

- **Déclaration des résultats préliminaires** : En absence de délai légal concernant la proclamation des résultats préliminaires (dans le décret-loi électoral n°2011-35 tel que modifié par le décret-loi n°2011-72 du 3 août 2011), on a eu droit à une valse de déclarations préliminaires par différentes IRES. Cette cacophonie a heurté le principe de clarté et de transparence en plus de celui de la traçabilité des résultats... Des délais raisonnables de proclamation des résultats préliminaires devraient aussi être imposés à l'administration électorale et respectés par elle.

- **Les délais du contentieux** : Pour les délais du recours pour refus d'inscription sur les listes électorales ou celui du recours pour refus de candidature, le respect est lié aux respect des délais des activités précédentes comme cela a été démontré.

Pour le contentieux postélectoral, les délais d'introduction des recours et les délais de leur traitement par le TA devraient être étendus pour être adaptés à la réalité d'un processus lourd et complexe. Le délai de deux jours prévu par le décret-loi électoral pour introduire un recours auprès du TA est inadapté aux exigences des plaignants, et serait peut être la cause du grand nombre de rejet pour vice de forme, et mérite d'être donc étendu. Les délais de dépôts de recours doivent commencer à courir quand tous les résultats préliminaires sont proclamés dans leur intégralité.

En réalité, chaque processus électoral a sa logique interne propre, construite sur une cadence rythmée, le moindre écart entraîne sans doute un chamboulement de la conception qui entraînera un risque sur le bon déroulement du processus. L'accumulation des retards risque d'aboutir à une crise électorale (pré ou post-scrutin) ou à un scrutin bâclé qui ne peuvent être évités que par un accord politique préalable sur «un calendrier de secours».

En effet, en prévention des blocages ou crises pouvant survenir à toutes les étapes du processus électoral, un scénario électoral alternatif aurait l'avantage d'encadrer même les reports inévitables.

En guise de conclusion, je ne manquerai pas d'insister sur le fait que le dilemme du timing électoral enseigne que tenir des élections reportées d'une manière soutenable vaut mieux que d'avoir des simulacres d'élection.

Références :

- *Concevoir la gestion électorale* : le Manuel d'IDEA international
- Rapport final MOE EU

Les défis de la nouvelle administration électorale

Par Cyril Kulenovic
Expert international

Si la nomination des membres de la nouvelle Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) apparaît aux yeux du grand public, mais aussi souvent des hommes politiques, comme le point de départ d'un cycle électoral permettant de fixer une date de scrutin, malheureusement il ne s'agira que de clôturer l'ancien cycle, engager un transfert de compétences et définir les contours juridiques, techniques, financiers et humains permettant d'arrêter un calendrier de travail. Avant de parler des défis qui attendent la future administration électorale tunisienne, quel contexte prévaut aujourd'hui pour la mise en place de cette commission?

Trois préalables sont à prendre en considération :

1/ L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été créée spécifiquement à l'issue d'un décret-loi n°27 du 18 avril 2011, avec pour mandat de préparer, superviser et contrôler les élections de l'Assemblée nationale constituante. Son mandat, qui ne devait prendre fin qu'à la prise de fonction d'une nouvelle équipe, laisse place à une période de relative vacance électorale depuis la publication de son rapport final en février 2012.

2/ Il apparaît essentiel de se repositionner dans le «temps électoral» : depuis le dernier scrutin du 23 octobre 2011, le cycle électoral n'est pas tout à fait achevé. Des étapes impérieuses telles que le renforcement institutionnel, le développement professionnel de l'institution, des réformes juridiques nécessaires, l'archivage et un travail de recherche, d'audit et d'évaluation ou encore la mise à jour des listes électorales doivent aujourd'hui être conduites pour permettre de clôturer le cycle électoral précédant et s'engager sereinement vers les prochaines élections générales. Le nouveau cycle électoral ne démarrera en ce sens qu'après adoption de la Constitution et de la législation afférente, après avoir développé des codes de conduite, déterminé le corps électoral, finalisé le découpage électoral et bien sûr arrêté le système électoral.

3/ Les prochains scrutins sont de nature et de format différents entre eux (élections législatives, présidentielles, locales) et nécessiteront des adaptations significatives et particulières, s'agissant en particulier de l'organisation du vote des Tunisiens de l'étranger; du système de représentation, adapté à chaque mode de scrutin, ou encore les modalités de financement associés.

Si les élections de 2011 ont été conduites majoritairement en respectant les normes internationales et les textes nationaux dédiés, des failles ont été néanmoins relevées et des pistes de progrès dressées. Les groupes d'observateurs nationaux et internationaux mais aussi l'ISIE ont su dresser un bilan de la première mandature et préconiser des axes de travail permettant d'améliorer la conduite de prochains cycles électoraux.

La nouvelle ISIE aura donc la lourde tâche de prendre en compte ces préconisations tout en s'engageant dans une appropriation des outils, du cadre juridique et des besoins nouveaux exprimés. Ces préalables associés à la nécessaire professionnalisation des membres de l'ISIE représentent un défi pour cette nouvelle institution, qui devra probablement s'engager dans la conduite d'un cycle électoral dans un calendrier contraint et serré.

Sortir de la crise de sélection des membres de l'ISIE

Le premier défi de l'administration reste d'exister pour pouvoir fonctionner et ce, en l'absence de consensus autour des 9 personnalités composant son futur organe exécutif. Les nécessaires voix de 145 députés représentent un risque sérieux d'enlisement de cette procédure de sélection, auxquels de possibles démissions de membres élus relanceraient sans cesse cette procédure.

Les décisions du Tribunal administratif portant notamment sur la grille d'évaluation et l'ordre de mérite des candidats présélectionnés sont tout autant un défi lancé aux décideurs politiques qu'au cadre juridique prévalant mais aussi au futur pouvoir réglementaire de l'instance. Les membres de l'ISIE auront donc à faire face à un double contrôle, tant politique que judiciaire.

Capitaliser l'expérience et les acquis

La mission d'observation électorale de l'Union européenne présente en Tunisie en 2011 recommandait de «*pérenniser l'ISIE tout en*

restructurant l'institution pour un cycle électoral complet». L'ISIE I a également exprimé le souhait de ne pas revenir sur les acquis techniques et rentabiliser les moyens existants tels les données, les logiciels mais aussi de pérenniser le capital humain fort de personnels d'ores et déjà formés et expérimentés.

Une refonte complète du système ou de ses ressources humaines, alors même que le cycle électoral s'annonce davantage complexe, représenterait un risque de dérapage technique et logistique.

La répartition des compétences

Sans reproduire les déviations divisionnistes de l'ISIE I, la nouvelle ISIE doit clairement, au travers de son futur règlement intérieur mais aussi de ses mécanismes décisionnels et de mise en œuvre technique, mettre en place son organe exécutif.

L'ISIE I comme les organisations de la société civile ont recommandé de dissocier les structures administratives et financières, des compétences d'exécution technique. L'ISIE va plus loin en séparant les prérogatives organisationnelles, de contrôle et d'exécution, réparties entre la commission centrale, l'OTAF (organe technique et financier) et une structure administrative, de gestion et de suivi.

La nécessaire mise en œuvre de l'organe technique et financier

La mise en place de l'OTAF, de son directeur exécutif et de ses membres au niveau national et régional est appelée des vœux de tous, après l'élection des membres du conseil. Cette structure d'exécution doit néanmoins être pensée et structurée en amont.

Il appartiendra donc à la nouvelle ISIE de ne pas céder aux penchants naturels des administrations électorales en période de transition, en centralisant tous les pouvoirs au sein d'un seul organe décisionnel et réglementaire en lieu et place de techniciens et professionnels de la logistique, de l'assistance, de l'administration électorale ou des finances.

La maîtrise des fonctionnements internes à l'institution

L'ISIE I a su tirer les fruits de son expérience en termes de prise de décision et de relation avec les instances déconcentrées en préconisant notamment, dans son rapport, *«d'accorder plus de souplesse dans la prise de décisions concernant les questions courantes et urgentes et clarifier la nature des relations»*. La définition d'un règlement intérieur concerté et cohérent doit permettre de déterminer les rôles, missions et limites de chacun au sein de l'institution ou dans sa relation avec les partenaires.

Le pouvoir de régler offert à cette future instance autonome

C'est peut être l'un des points les plus délicats à aborder à l'issue de la phase d'installation de l'institution. Tous les acteurs doivent lui accorder la confiance de pouvoir régler. Ce pouvoir est élémentaire pour permettre une résolution en cas de divergences ou de vides juridiques ou tout simplement pour statuer rapidement sur des imprécisions ou lacunes. Des impératifs de temps, de ressources ou de moyens nécessitent toujours de pallier ces manques en mettant en œuvre rapidement une procédure adaptée. Au politique et au pouvoir judiciaire d'accorder également la confiance nécessaire à l'institution.

À ce pouvoir réglementaire, certaines organisations de la société civile proposent également d'accroître ses prérogatives d'auto saisine mais aussi de sanctions en matière électorale, à la condition de pouvoir contester ces décisions devant une juridiction clairement identifiée.

L'autonomie de l'institution a été l'un des points centraux du rapport de l'ISIE I, préconisant de consacrer son autonomie organique, fonctionnelle et financière dans la constitution et dans la loi. En effet, face à des délais de mise en œuvre souvent très courts voire trop courts en période de transition, du fait de l'impatience de recouvrer une stabilité démocratique, l'administration électorale doit jongler entre différentes administrations et institutions et tenir son calendrier en dépit de difficultés externes.

Si les décisions et engagements sur ce point restent timides, reste à voir si la réforme de la loi électorale permettra de répondre favorablement à l'expression de ce besoin.

Gestion des délais et du calendrier

Comment ne pas être tenté, pour les instances de transition, d'annoncer une date «d'apaisement» qui plus est dans une période de contestation. En matière électorale, le politique ne fixe pas la date d'un scrutin de manière unilatérale, sans que des préalables techniques ne soient remplis. La fermeté de Kamel Jendoubi sur ce point en 2010 aura, nous l'espérons, ramené toutes les parties prenantes à la raison lorsqu'il s'agit de définir un chronogramme, préalable nécessaire à l'annonce d'une date de scrutin.

Le calendrier électoral est en effet consécutif à la mise à jour des listes électorales voire d'un recensement, de réformes juridiques, d'un renforcement institutionnel, de la définition d'un cadre juridique, du système électoral retenu, de la budgétisation et des questions logistiques associées à sa mise en œuvre.

Sur ce point, les parties prenantes présentent des délais différents. Quand la mission d'observation électorale de l'Union européenne parlait de 6 mois nécessaires, les organisations de la société civile avancent 8 mois à compter de la mise en place fonctionnelle de l'organe exécutif de l'ISIE et du cadre juridique. L'essentiel restera donc de permettre à l'institution d'aborder un calendrier de long-terme maîtrisé et concerté entre les instances décisionnelles et techniques.

En ce sens, fixer un délai maximum pour chaque étape du processus et valider un chronogramme précis avant l'annonce d'une date de scrutin est élémentaire. L'ISIE I recommandait même de prévoir un délai de recours pour chacune desdites étapes et de le dissocier dans le calendrier électoral pour permettre le temps aux juridictions concernées de statuer.

La question de l'inscription sur les listes électorales reste également cruciale pour déterminer ce calendrier électoral. Ainsi, dissocier l'inscription sur les listes électorales pour ne comprendre que l'inscription exceptionnelle pendant la phase pré-électorale, tel que proposé par l'ISIE I, n'implique pas les mêmes délais ni la même communication ou mise en œuvre.

La bonne gestion des deniers publics

La définition du cadre juridique doit être accompagnée, en parallèle, d'une évaluation logistique et financière permettant de mettre en adéquation la

structure, les besoins et les coûts. Cette question est relativement délaissée dans les phases pré-électorales et se veut être traitée au fur et à mesure ou pire à postériori. L'ISIE I rappelle à juste titre que l'appel d'offres doit être la règle et est un mécanisme complexe de détermination des besoins et de sélection des solutions envisagées.

Transparence de l'institution

Si le travail précité doit accompagner les premières étapes de ce cycle électoral, et en particulier les phases pré-électorales de planification et de mise en œuvre, la transparence doit être le maître mot de chaque étape de validation. Cette transparence doit permettre tant aux parties prenantes mais aussi aux électeurs d'être tenus informés des décisions prises mais aussi de pouvoir engager des requêtes, le cas échéant, auprès des juridictions compétentes. C'est à ce titre que des organisations de la société civile tunisienne recommandaient une publication trimestrielle de l'état du budget consacré.

La nouvelle ISIE sera cependant confrontée à un dilemme : comment jouer la carte de la pleine transparence dans un climat de défiance, tout en évitant le risque de contentieux permanent ou de blocage politique ?

La constitution des listes électorales

Deux défis majeurs s'annoncent pour l'ISIE II mais aussi pour l'ANC : régler la question de l'inscription volontaire et de l'inscription d'office mais aussi définir le fonctionnement et la source dudit fichier.

L'inscription d'office a représenté un véritable défi pour l'administration électorale précédente tant en termes de gestion du fichier que d'organisation des bureaux et des opérations de vote. Elle a également représenté un défi pour l'électorat. Les missions d'observation nationales et internationales recommandent de conserver un seul système et en l'occurrence, l'inscription volontaire. En conséquence, le cadre juridique doit se pencher sur cette question essentielle, relative à la qualité d'électeur et aux procédures d'inscription sur les listes électorales.

Le fichier électoral doit également être mis en œuvre, mais de quelle manière et par qui ? L'ISIE II doit-elle de nouveau s'engager dans une gestion

conjointe avec le Ministère de l'intérieur et les institutions judiciaires ? L'ISIE I préconisait une inscription continue au travers d'une application nationale dédiée. Cette proposition est-elle envisageable dans de courts délais et avec l'appui d'une communication forte à l'électorat, aujourd'hui tendant à se démobiliser ?

D'autres défis seront à relever, s'agissant notamment du traitement des personnes décédées, des décisions judiciaires ou du traitement des doublons. En fonction des décisions prises et de leur mise en œuvre par l'ISIE, cette dernière n'est cependant pas la seule actrice du processus. Comme le rappellent à juste titre les organisations de la société civile, si le registre des cartes d'identité sert de base de travail pour le fichier électoral, quid des procédures d'obtention et de l'exonération des droits de timbre ?

En conclusion, la reprise d'un fichier existant et audité n'est jamais simple et sans risques. Il s'agit d'une opération complexe et le traitement des données nécessite des compétences accrues, s'agissant notamment du transfert de données vers un autre logiciel.

Deux autres problématiques doivent être prises en compte par la nouvelle administration électorale : garantir l'universalité du droit de vote et ce sans oublier la question du vote des forces de sécurité, tel que recommandé par la mission d'observation de l'Union européenne, mais aussi d'aborder l'organisation du vote des Tunisiens de l'étranger. Comment ces derniers participeront-ils aux différents modes de scrutins prévus ? Comment se fera la mise à jour des listes électorales de l'étranger et qui pilotera les inscriptions ? La mission d'observation de l'Union européenne présente en 2011 préconisait de cibler les élections nationales et de réformer les opérations de vote pour cette population électorale par le biais, par exemple, d'un vote par procuration, par voie postale ou par internet. Tous ces systèmes sont cependant souvent complexes à mettre en œuvre voire coûteux. De plus, quelles équipes ressources et quelle assistance seront nécessaires ?

Découpage des circonscriptions électorales

Du découpage électoral découle tant la représentativité territoriale, le poids de l'électorat afférent, que l'organisation de l'administration électorale. Cette étape est donc essentielle et sensible.

C'est en ce sens qu'une partie de la société civile tunisienne a préconisé de conserver le découpage territorial de 2011, permettant d'éviter ainsi des blocages politiques. Cependant, l'attribution du nombre de sièges, s'agissant d'élections législatives doit respecter les standards internationaux en la matière et permettre une juste représentativité.

La cartographie des bureaux de vote doit enfin permettre un accès équitable à toute la population électorale et fluidifier les opérations de vote. Si la Tunisie s'engage dans des élections présidentielles, il est important de ne pas sous-estimer le taux de participation d'un tel scrutin national.

Education civique et sensibilisation au vote

Ce temps essentiel à l'électorat pour se familiariser avec le mode de scrutin et d'inscription est souvent sous-estimé. Une parfaite coopération des acteurs et une bonne information de l'électorat sur ses droits de recours ne doivent pas être délaissés, davantage dans le cas d'un processus d'inscription volontaire. Le temps de la communication est donc primordial et doit être dédié.

Avec une première expérience électorale démocratique et une société civile riche et engagée, la nouvelle ISIE et l'ANC devront fortement s'appuyer sur ces acteurs tout comme sur l'ancienne ISIE et les impliquer tout au long des étapes de définition du cadre juridique, réglementaire, organisationnel et technique du processus. Comment et par quels moyens intégrer ces acteurs ? Comment les concerter au mieux ? Voici autant de défis que devra relever la nouvelle instance électorale tunisienne.

Les enjeux de l'inscription des électeurs

Par Sana Gouia

Doctorante à la Faculté des Sciences Juridiques,
Politiques et Sociales de Tunis

Introduction

Le poète et écrivain français Victor HUGO (1802-1885) a déclaré que, pour lui, la meilleure loi électorale, c'est quand «*Article premier : Tout citoyen est électeur...*». Cette citation traduit le souci des penseurs à propos des notions d'électeur et d'élection.

En étymologie, le terme «Election» provient du verbe latin «*eligere*» et de son substantif «*electio*» qui désignent, respectivement, choisir et choix. Elle a pour objectif de mener à la «*désignation, par le vote d'électeurs, de représentants (une personne, un groupe, un parti ...) destinés à les représenter ou occuper une fonction en leur nom*»¹. Cette désignation passe par «*le vote de la majorité*»² de l'ensemble des électeurs encore désigné par **corps électoral**.

Dans un suffrage universel, la notion d'électeur ou de corps électoral ne doit pas se confondre avec les notions de citoyen ou de nation. En effet, ce n'est pas tout citoyen ou toute la nation qui ira aux urnes, comme le voudrait Victor HUGO. La compétence ou l'incompétence d'être un électeur sont définies par la loi, par des critères d'inclusion ou d'exclusion. Les critères d'inclusion peuvent découler d'un «*droit général se voulant être immuable, ou résulter d'une compétence d'attribution ou de délégation*»³. Les critères d'exclusion résultent de «*l'état ou de la qualité d'une personne, en application d'un règlement ou d'un usage*»⁴.

Les élections, dans un système politique démocratique, tant que la liberté et la transparence sont garanties, restent le **moyen «le plus légitime pour**

¹ - Encyclopédie libre Wikipédia.

² - Ibid.

³ - Ibid.

⁴ - Ibid.

*l'ascension au pouvoir*⁵» et sont une condition nécessaire (toutefois non suffisante) pour qu'un peuple établisse un lien de confiance correctement fondé avec la caste politique dirigeante.

Les émeutes populaires qui ont débuté en décembre 2010 ont été une occasion pour le peuple tunisien d'exprimer sa revendication pour instaurer un régime politique démocrate. En effet, la Tunisie, malgré six décennies de régime républicain, n'a connu que des élections strictement contrôlées par le parti au pouvoir.

L'évolution exceptionnelle des émeutes vers le renversement du pouvoir de Ben Ali le 14 janvier 2011, a ouvert, soudainement, un accès vers la réalisation de cette revendication. Ainsi, le premier rendez-vous électoral qui s'en suivait a été à la une par une double particularité : En Tunisie, s'organise la première élection transparente, libre et multipartite et, en plus, cette élection a pour objet le choix des députés d'une nouvelle assemblée nationale constituante (la deuxième dans l'histoire moderne du pays) qui sera chargée de rédiger une nouvelle constitution en remplacement de celle de 1959, déclarée suspendue. Deux particularités qui découlent de la volonté de rompre avec le passé dictatorial du pays.

La réalisation d'un suffrage universel visant à accomplir ces objectifs, et sous la pression du contexte politico-social très particulier du moment, a constitué un vrai défi pour les autorités provisoires installées après le 14 janvier 2011.

Dans la phase pré-électorale, préparatoire de ces élections, l'inscription des électeurs a été à l'origine de challenges qui devaient être surmontés. Obligées de revoir le cadre juridique des élections, les autorités ont été amenées à une nouvelle approche de la définition du corps électoral. En même temps, et dans un souci de s'harmoniser avec le processus de changement que connaît le pays, les autorités ont cherché à assurer le recrutement maximum, voire de tout électeur potentiel dans les élections. La recherche d'un recrutement maximum des électeurs a été accentuée par une volonté d'instaurer, en Tunisie, une démocratie participative qui se démarque de la démocratie représentative. Dans ses modalités de fonctionnement une démocratie participative (ou délibérative), vise à «partager l'exercice du

⁵ - *Ibid.*

pouvoir, par le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique».⁶ La démocratie représentative constitue «un système politique dans lequel on reconnaît à un organisme le droit de représenter une nation ou une communauté»⁷. Dans les suites des événements de l'hiver 2010-2011, il est naturel que le conscient collectif tunisien se penche vers un système politique basé sur une démocratie participative. En effet, la démocratie représentative, encore appelée oligarchie, se recoupe, dans plusieurs de ses aspects, avec un système politique totalitaire où un petit groupe règne tandis qu'il soumet le reste de la population à son autorité

La réponse aux défis de cette étape n'est pas évidente. En effet, des écueils se dressent devant l'approche du processus d'inscription des électeurs. Les enjeux résident, principalement, dans l'établissement, sur le plan juridique, de critères loyaux de l'électeur et d'éviter les possibilités d'erreurs ou de fraude devant une procédure d'inscription voulue facile et rapide.

A distance de ces élections, la revue de leur cadre juridique et administratif ainsi que de certains de leurs aspects statistiques permet d'apporter une lumière sur la résultante mitigée de l'approche des critères juridiques de l'électeur (Partie première) et de mettre en évidence les risques accentués d'erreurs et de fraude devant une logistique discutable de recrutement des d'électeurs (Deuxième partie).

Partie Première

La résultante mitigée de l'approche des critères juridiques de l'électeur des élections du 23 octobre 2011

L'élection des députés de l'Assemblée Nationale Constituante n'est pas en soi une première en Tunisie. En effet, le 25 mars 1956, les tunisiens se sont dirigés aux urnes pour élire leur première assemblée constituante dans les suites immédiates de l'acquisition de l'indépendance en application des décrets beylicaux du 29 décembre 1955 et du 6 janvier 1956.

Le moment historique qu'a connu la Tunisie en 1956 présente, sur le plan juridique, plusieurs similarités avec l'atmosphère imprégnant la Tunisie le

⁶ - Wikipédia : *Démocratie participative*.

⁷ - Wikipédia : *Démocratie représentative*.

lendemain du 14 janvier 2011. Ainsi, tel un laboratoire grandeur nature, l'étude de cet événement et la décortication de l'évolution du cadre juridique de l'inscription des électeurs entre 1956 et 2010, permet d'apporter une meilleure lumière sur la qualité de l'approche du législateur par rapport à ce même volet des lois électorales la veille des élections du 23 octobre 2011.

En adoptant cette démarche, un phénomène insolite se dessine devant nous. En effet, si pendant la dictature, le cadre juridique de l'inscription des électeurs était, malgré les lacunes, une traduction de la réconciliation nationale et une assise qui a évolué dans le sens de l'élargissement de l'électorat (premier paragraphe), en revanche après les événements du 14 janvier 2011, ce cadre a été déformé, du moins en partie, par la pression politique du moment (deuxième paragraphe).

Premier paragraphe :

Le cadre juridique de l'inscription des électeurs avant le 14 janvier 2011 : une traduction de la réconciliation nationale malgré les lacunes

Dans les élections de l'assemblée constituante de 1956, les critères juridiques du corps électoral sont avancés par les articles 2, 3, 4 et 5 du décret beylical du 6 janvier 1956. Ces critères, à travers une lecture synthétique de ces articles, sont comme suit :

- L'électeur ne peut être que de nationalité tunisienne, de la gence masculine et doit être âgé au moins de 21 ans.

- Ne peuvent s'inscrire sur la liste électorale les militaires en activité de service.

- Ne peuvent s'inscrire sur la liste électorale ceux qui ont fait l'objet d'une peine d'emprisonnement de 3 mois et plus, ainsi que des faillis non réhabilités et les aliénés.

- Sont acceptés dans les listes électorales ceux qui ont été condamnés pour mobile d'ordre politique et syndical ainsi que ceux qui ont commis des délits d'imprudance sauf cas de fuite concomitante.

Ceci dit, les critères d'inclusion et d'exclusion ont suivi des schémas logiques par rapport au cadre général de toute opération électorale. La restriction du droit de vote aux hommes se comprend vu les circonstances

temporelles : A l'époque, l'affranchissement de la femme en Tunisie n'a pas eu encore lieu et il fallait attendre la promulgation du code du statut personnel en date du 13 août 1956 pour que la femme tunisienne se hisse, juridiquement, au même niveau que son co-citoyen masculin.

Plus spécifiquement, il est remarquable que ce texte a permis la réhabilitation de ceux qui ont participé à la lutte contre le colonialisme et qui ont été incriminés pour leurs actions, sans, toutefois, discréditer les citoyens tunisiens qui ont collaboré avec les autorités coloniales. Cette attitude est une traduction directe de la politique de la Tunisie, nouvellement indépendante, et qui se voulait être réconciliante entre les tunisiens. Ainsi, dans le cadre de cette volonté politique, la rupture avec l'ancienne époque passe par le pardon. Seuls les tunisiens auteurs de crimes de sang dans le cadre de la collaboration avec le protectorat ont été, implicitement, exclus des listes électorales car ils faisaient partie, logiquement, de ceux à l'encontre desquels avaient été prononcées contre eux des peines de plus de trois mois.

A la fin des travaux de l'assemblée constituante en 1959, fut promulguée la loi 59-86 relative aux élections du président de la république et des députés de l'assemblée nationale. D'emblée, dans cette loi, nous notons l'élargissement important du potentiel des électeurs. Ainsi, dans son article 3, il est précisé que *«sont électeurs tous les tunisiens et tunisiennes âgés de vingt années grégoriennes accomplies, possédant la nationalité tunisienne depuis cinq ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacités prévues par la loi»*.

Par rapport aux élections de 1956, le potentiel d'inscription dans les listes électorales s'est vu largement augmenté en incluant les femmes (par impact de la promulgation du code de statut personnel) et les jeunes âgés entre 20 et 21 ans, du fait du passage de l'âge de maturité légale de 21 à 20 ans.

Les critères d'exclusion n'ont pas trop changé par rapport aux textes de 1956. L'extension à ce niveau n'a concerné que le corps de la garde nationale.

En date du 8 avril 1969, la loi n°69-25 a porté promulgation du code électoral. L'article 2, révisé par la loi organique n°2009-19 du 13 avril 2009 et les articles 3 et 4 de ce code définissent les critères d'inclusion et d'exclusion par rapport à la liste électorale. La lecture synthétique de cette définition, la

dernière en vigueur, avant les événements de décembre 2010 - janvier 2011, et valable pour les élections municipales, bicamérales et présidentielles et les référendums, permet de dégager que les modifications de la définition de l'électeur se sont manifestées par :

- une diminution de la limite inférieure de l'âge des électeurs de 20 à 18 ans ce qui correspond à un élargissement de l'électorat.

- l'exclusion des faillis non réhabilités et les interdits judiciaires. Ces empêchements n'avaient aucune dimension politique.

Qu'en est-il du cadre juridique de l'inscription des électeurs au lendemain des émeutes du 14 janvier 2011 ?

Deuxième paragraphe :

Le cadre juridique de l'inscription des électeurs au lendemain du 14 janvier 2011 :

Une déformation partielle de l'approche juridique par la pression politique du moment

Le code électoral tunisien ne statue pas sur des élections d'une nouvelle assemblée constituante. En outre, et sans déclarer, explicitement sa caducité, il a été signifié que ce code *«n'a pas pu assurer des élections démocratiques, pluralistes, transparentes et honnêtes»* aux termes du préambule du décret-loi 2011-35 du 10 mai 2011.

Résultant d'un consensus politique, ce même décret-loi a constitué le cadre juridique qui a entouré les élections du 23 octobre 2011. Parmi les dimensions développées par ce texte vient celui de la définition des électeurs. Ainsi, il postule, dans son article 2, qu'*«ont le droit de voter tous les tunisiens et tunisiennes âgés de 18 ans accomplis le jour précédant les élections, possédant la nationalité tunisienne, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacités mentionnées dans le présent décret-loi»*. Les critères d'exclusion sont mentionnés dans l'article 4 relatif aux militaires et au personnel des forces de l'intérieur et dans l'article 5 qui stipule qu'*«il est interdit aux personnes suivantes de voter :*

- *les personnes condamnées pour crime ou pour délit infamant puni par une peine d'emprisonnement ferme de plus de 6 mois et qui n'ont pas été réhabilités,*

- les personnes pourvues d'un conseil judiciaire,
- les personnes dont les biens ont été confisqués après le 14 janvier 2011».

Ainsi, dans leur ensemble, les critères de définition de l'électeur sont restés dans le même esprit que les définitions précédentes, sauf pour le troisième critère d'exclusion qui montre, dans son écriture, l'impact des événements récents qu'a connu la Tunisie. Cette approche du législateur le démarque et enregistre une régression par rapport au texte de 1956, qui rappelons-le, s'est voulu être réconciliant entre les tunisiens et mettant en valeur le sacrifice des personnes qui ont lutté contre le colonialisme.

Dans ce sens, le critère «*les personnes dont les biens ont été confisqués après le 14 janvier 2011*» veut faire allusion aux personnes qui se sont enrichies dans le cadre de la mise en place et du maintien du régime de Ben Ali. Ce critère d'exclusion qui est, exclusivement, de nature politique est imposé par la pression du moment.

Toutefois, même si cette attitude trouve une légitimité sur le plan populaire et politique, il est à noter qu'elle a poussé le législateur, et à notre avis, dans une zone de flou où des questions restent sans réponse :

- En matière de collaboration avec l'ancien régime, l'obtention illicite de biens est-il le seul critère à considérer ? Est-on sûr qu'il n'y a pas eu de personnes qui ont, pleinement, aidé l'ancienne caste dirigeante à se mettre en place et à se maintenir en contre partie de faveurs qui ne sont pas d'ordre pécuniaire ?

- De manière pratique, près de 10 mois ont séparé les événements du 14 janvier des élections de l'assemblée nationale constituante. Cette période est-elle suffisante pour dénicher tous ceux qui se sont enrichis illicitement en profitant de l'ancien régime ? Et, une personne dont les biens ont été confisqués dans les suites des événements a-t-elle, vraiment, suffisamment le temps pour prouver son innocence ? Rappelons, dans ce cadre, que la Tunisie, dans les suites des événements, a connu plusieurs mois de panne et de ralentissement de l'appareil sécuritaire et judiciaire.

- Comment considérer une personne dont les biens ont été confisqués après le 14 janvier 2011, et ce, dans le cadre d'une affaire qui n'a aucune relation avec l'ancien régime politique ?

- Sous l'ancien régime, plusieurs opposants ont été neutralisés dans leurs actions par des procès de droit commun et ont purgé des peines d'emprisonnement de plus de six mois. Comment ces personnes peuvent accéder au droit de vote alors qu'elles ne font pas l'objet de clause particulière au sein du texte du décret-loi ?

Toutes ces questions restent, juridiquement, sans réponse et traduisent la résultante mitigée de ce texte. Le décret-loi a cité et a mis en valeur le soulèvement populaire qui a poussé au départ du dictateur et a réussi d'un point de vue pratique à neutraliser les voix des principaux acteurs de l'ancienne caste dirigeante. Toutefois, et même si certains objectifs sont réalisés, les failles et les incongrues des conséquences de l'application du troisième critère d'exclusion sont multiples et parfois dangereuses.

Partie II

Des risques accentués d'erreurs et de fraude devant une logistique discutable de recrutement des électeurs

Entre 1956 et 2010, la Tunisie n'a connu, pratiquement, que des élections, strictement, contrôlées, aussi bien dans la procédure que dans les résultats, par la caste dirigeante et le parti politique au pouvoir. Ce contrôle s'est effectué à travers plusieurs niveaux et par plusieurs moyens dont l'utilisation des failles juridiques semées, volontairement, dans le code électoral. Parmi les astuces utilisées il y a celles qui se rattachent à la procédure d'inscription des électeurs sur les listes électorales.

Devant ce constat, et comme une réponse réflexe innée, le cadre juridique et administratif de la procédure de l'inscription des électeurs lors des élections du 23 octobre 2011 s'est voulu être, complètement, détaché de toute similitude avec la situation telle qu'elle se présentait avant le 14 janvier 2011.

A distance de ces élections, nous pouvons établir un bilan comparatif des deux cadres administratifs et juridiques de l'inscription des électeurs avant et après les événements de fin 2010 - début 2011. Par cette approche, se manifestent devant nous les mécanismes qui ont permis à la dictature d'utiliser le suivi des listes électorales dans la finalité de les manipuler (premier paragraphe) et en même temps apparaissent évidentes, lors des élections du 23 octobre 2011, les failles d'une procédure d'inscription qui ont entaché la

volonté de la rendre facile et accessible à tout électeur potentiel (deuxième paragraphe).

Premier paragraphe :

Le suivi des données des listes électorales avant le 14 janvier 2011 : Les mécanismes de manipulation

En général d'un point de vue procédural un électeur ne peut se présenter dans un bureau de vote que s'il est en possession d'une carte électorale. Dans le code électoral tunisien, le contenu, les procédures de l'établissement et de délivrance de la carte électorale à l'électeur sont réglées par les articles 23, 24 et 25. Sur cette carte établie et délivrée par le président de la commune ou le chef du secteur, sont rapportés les noms, prénoms, date et lieu de naissance et la résidence de l'électeur ainsi que son numéro d'inscription sur la liste électorale et la localité et le bureau où doit se faire le vote.

La carte électorale est établie pour ceux qui sont inscrits sur la liste électorale de la commune ou du secteur. L'article 8 bis du code électoral tel que modifié par la loi organique n° 88-144 du 29 décembre 1988, puis abrogé et remplacé par la loi organique n° 2003-58 du 4 août 2003 stipule que cette inscription peut se faire à la demande de l'électeur. Toutefois, il n'a pas été écarté l'éventualité d'une inscription passive des électeurs (sans leur demande) par les responsables des communes et des secteurs. Aux termes de l'article 6 bis du code électoral, ajouté par la loi organique n° 88-144 du 29 décembre 1988, l'inscription sur cette liste est ouverte aux électeurs natifs de la commune ou le secteur, aux électeurs ayant leur domicile réel dans la commune ou le secteur, les électeurs ayant acquitté, durant deux années consécutives avant l'inscription, un impôt ou une taxe pour les biens situés sur le territoire de la commune ou du secteur, les électeurs qui, exerçant une profession quelconque dans la commune ou le secteur sans être résidents, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux et les électeurs qui, sur justification des liens de mariage, ont demandé leur inscription sur la même liste électorale sur laquelle sont inscrits les noms de leurs conjoints. Les listes électorales, aux termes de l'article 6 du code tel qu'abrogé et remplacé par la loi organique n° 2003-58 du 4 août 2003, font l'objet d'une révision continue par le président de la commune ou du secteur soutenu par des commissions spéciales.

La complexité de cette procédure et son rattachement à une structure communale ou sectorielle a été de nature à garantir une mise à jour continue de la base de données des listes électorales. Ce suivi permet de détecter les électeurs qui ont perdu leur droit de vote et de vérifier l'authenticité de l'appartenance de l'électeur à la zone où il est inscrit ou en cours d'inscription. Toutefois, ce système complexe a été dérouté dans ses finalités et est devenu un outil de surveillance dans les mains des dirigeants pour sélectionner les électeurs qui voteront, sûrement, pour le parti et le président au pouvoir et de limiter l'inscription des opposants. En plus, l'inscription passive des électeurs, a été, souvent, utilisée pour mettre sur la liste électorale des personnes décédées qui **«votent d'une manière interposée»**. Dans ce contexte, l'absence de photo sur la carte électorale rend impossible une identification certaine des électeurs. Ainsi, une personne qui se présente plusieurs fois pour voter, dans plusieurs bureaux et avec plusieurs cartes électorales peut passer inaperçue.

Deuxième paragraphe :

La procédure d'inscription des électeurs lors des élections de 2011 : Des failles qui défigurent une procédure facile et largement accessible

Par leur corruption, il est évident que les listes électorales ne sont pas valides comme base de données des électeurs pour les élections du 23 octobre 2011. Donc, et pour contourner cet obstacle et le plus rapidement possible, l'article 3 du décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 a stipulé que *«L'électeur exerce le droit de vote à l'aide de la carte d'identité nationale»* et que *«l'instance supérieure indépendante pour les élections détermine les procédures d'inscription pour l'exercice du droit de vote et se charge d'en informer le public»*.

L'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) a été créée en application de l'article 7 du décret-loi n°2011-27 du 18 avril 2011. Selon le rapport de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), la création de cette instance a été recommandée par l'Instance Supérieure de la Protection des Objectifs de la Révolution (IPSOR) qui a, aussi, et selon le même rapport, exprimé son souhait que l'inscription des électeurs soit active c'est-à-dire qu'elle n'est réalisée que par la présentation de la personne voulant voter à l'un des 1000 centres d'inscription. La lenteur de cette procédure a rendu nécessaire, en partie, le report des élections du 24 juillet 2011 au 23 octobre de la même année.

Le choix de la procédure d'inscription active avec simple présentation des cartes d'identité a permis de résoudre le problème des listes électorales manipulées et d'éviter des votes interposés et/ou répétés. Toutefois, cette procédure n'a pas pu anéantir ou réduire un certain nombre de risques inhérents aux élections du 23 octobre 2011.

En effet, la base de données des cartes d'identité nationale n'est pas, constamment, mise-à-jour surtout en ce qui concerne les adresses qui restent erronées dans 13% des cas. Ainsi, il a été impossible de lier un électeur à une région comme cela a été prévu dans le code électoral. Les organisateurs des élections ont été obligés d'accepter que l'électeur choisisse à sa guise le centre d'élection qu'il souhaite, ce qui ouvre la voie à une manipulation des résultats. Dans un tel contexte, il reste, toujours, possible qu'un parti ayant la certitude d'une très large majorité dans une région, déplace d'une manière programmée un certain nombre de ses sympathisants vers une autre région où ses chances ne sont pas aussi fortes. Une telle manœuvre offre, ainsi, à ce parti la possibilité de plus de sièges dans l'Assemblée Nationale Constituante pour un même nombre d'électeurs.

Le choix de la carte d'identité nationale comme équivalent de carte électorale pose un autre problème. Par une difficulté technique, les électeurs potentiels, en possession de cartes d'identité du format ancien, se sont trouvés, automatiquement, exclus de l'inscription et du vote car la base de données disponible pour les besoins des élections ne prend pas en considération ces cartes. Ainsi, cette difficulté a été à l'origine de la création involontaire d'un critère d'exclusion qui ne peut être surmonté que par le changement de la carte d'identité nationale.

Suite à cette expérience très particulière, la perspective du futur se dessine à travers la préparation du terrain pour une nouvelle procédure d'inscription des électeurs. La première balise de cette inscription est dessinée dans l'article 3 de la loi organique n° 23-2012 du 20 décembre 2012 relative à l'ISIE, qui donne à cette instance la responsabilité de la tenue et de la mise à jour permanente du registre des électeurs. Selon l'article 22 de la même loi, dont une révision est en cours de discussion⁸, les administrations de l'Etat sont

⁸ - *Projet de loi 2013-56.*

tenues à coopérer avec l'ISIE en matière de consultation des bases de données et des statistiques utiles au fonctionnement de l'ISIE. L'accès aux bases de données est de nature à être fort utile pour la mise à jour rapide des registres des électeurs.

Sur le plan statistique démographique, le nombre des tunisiens en Tunisie et à l'étranger est de près de 11 millions de personnes dont près de 2/3 sont âgés de plus de 18 ans. L'instance supérieure indépendante pour les élections, a annoncé en date du 15 octobre 2011 que 62% des électeurs potentiels se sont inscrits soit près de 4,5 millions d'électeurs. Selon le rapport de l'OIF, l'ISIE a été responsable, en raison d'un retard de la campagne médiatique, de la faible affluence des électeurs vers les centres d'inscription. Les reports répétés de la date limite des inscriptions n'ont pas été suffisants pour recruter un nombre d'électeurs qui va de pair avec l'importance de l'évènement. L'ISIE a essayé de résoudre ce dysfonctionnement en dressant une liste passive des électeurs dans le but d'accepter tout électeur non encore inscrit et qui se présenterait, éventuellement, le jour des élections à l'un des bureaux de vote dressé à cet effet. Cette procédure assimilable à une démarche d'inscription en urgence n'est pas dénuée de risque car il devient impossible de vérifier d'une façon certaine que la personne qui s'est présentée pour le vote ne soit interdite de le faire. Déjà, en dehors de toute urgence, et malgré la présence d'un service informatique au sein de l'ISIE et son étroite collaboration avec le Centre National de l'Informatique (CNI), un certain nombre de difficultés ont été observées au niveau des procédures informatiques selon le rapport de l'OIF.

Cette difficulté à recruter les électeurs s'est manifestée dans la différence significative qui s'est creusée entre le nombre total des inscrits des deux listes (passive et active) qui est de 7,5 millions contre un nombre total de votants ayant dépassé de peu le chiffre de 4 millions. Le taux de participation des jeunes a, été, semble-t-il plus bas que les attentes, un phénomène qui donne à réfléchir du moment que ce sont des mouvements de jeunes qui ont été à l'origine de l'émeute populaire générale qui a permis de mettre fin à l'ancien régime.

Un autre résultat statistique s'impose par sa significativité. Du fait du mode de scrutin proportionnel plurinominal à liste bloquée, près du tiers des électeurs n'ont pas eu de représentants dans l'assemblée nationale constituante.

Ce résultat a fait trébucher les efforts pour lancer le pays dans un processus de démocratie participative. L'impact n'est pas, uniquement, immédiat par la qualité de la représentativité dans l'Assemblée Nationale Constituante, mais aussi va se faire sentir dans le futur du fait de l'ébranlement de la confiance de l'électeur dans le système électoral.

Conclusion

L'article premier du décret-loi 2011-35 a stipulé que «*les membres de l'assemblée nationale constituante sont élus au suffrage universel, libre, direct et secret, selon les principes de la démocratie, de l'égalité, du pluralisme, de l'honnêteté et de la transparence*». Le fait de citer, dans cet article et dans le contexte du moment, tous ces termes vecteurs de valeurs universelles a constitué une source d'espoir pour l'électeur tunisien de voir son vote respecté sur tous les plans en commençant par son droit d'accéder aux urnes.

Toutefois, faire venir dans la réalité toutes ces valeurs constitue une autre paire de manche. Des choix de procédures et des détails parfois insignifiants qui s'insinuent dans les textes juridiques, d'une manière volontaire ou involontaire, peuvent entacher le processus électoral par des dérapages, des erreurs voire même, des fraudes, semant, de surcroît, les graines du doute et de la méfiance dans l'esprit de la population.

Le processus électoral du 23 octobre 2011, en dépit de l'aspect glorieux du moment, a renfermé un certain nombre de défauts dont certains ont touché le processus d'inscription des électeurs. Un tel constat aggravé par le dérapage flagrant de l'Assemblée Nationale Constituante a abouti à une rupture du lien de confiance qui a, un jour lié les gouvernés rêveurs aux gouvernants. Une indifférence et une passivité se sont installées et qui cachent, parfois, des sentiments amers de mépris envers la caste politique dirigeante.

Toutefois, l'ébranlement de ce lien de confiance et des espoirs des jeunes qui ont porté leur rêve en habitant les rues et les places publiques ne doit pas faire oublier que les élections du 23 octobre sont rentrées dans l'expérience collective de tous les tunisiens et que quelque part une dimension positive de l'évènement est restée intacte et qu'elle peut être l'assise d'une élection future pouvant, éventuellement, corriger la trajectoire de la nation.

Financement des partis politiques : le cas de la Tunisie

Par Nicolas Kaczorowski
*Directeur, Fondation internationale
pour les systèmes électoraux, Tunisie*

Comme dit l'adage populaire, la démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût, un coût parfois élevé. En effet, les partis politiques ont besoin d'argent pour mener campagnes, faire connaître leurs programmes aux électeurs et remporter les suffrages des électeurs. Cet aspect est d'autant plus important dans un contexte de transition démocratique. En effet de nouveaux partis politiques émergent ; ils sont souvent peu connus de l'électorat et ne disposent pas forcément de ressources suffisantes.

L'argent est nécessaire pour faire vivre une démocratie pluraliste. Il permet aux partis de jouer leur rôle de porte-parole des revendications populaires, de traduire la volonté des peuples et d'encourager la participation aux affaires publiques. L'argent en politique ne doit donc pas être systématiquement stigmatisé, décrié ou condamné, mais il doit être encadré.

L'argent politique doit être régulé pour :

- Assurer des ressources suffisantes aux partis politiques
- Promouvoir le pluralisme politique
- Limiter les risques de corruption
- Eviter l'accaparement de l'Etat par des intérêts privés et pour
- Assurer enfin que les candidats abordent la compétition électorale sur un pied d'égalité.

La Tunisie se prépare aux prochaines échéances électorales ; les partis politiques réfléchissent à leur programme, élaborent leur stratégie politique, collectent des fonds et partiront bientôt à la rencontre des électeurs. La Tunisie est cependant dans une situation particulière en matière de financement politique. En effet, le décret-loi 2011-87 portant organisation des partis

politiques est lacunaire et parcellaire en matière de financement. De surcroît il n'est pas appliqué. En outre, les dispositions législatives de 2011 en matière de financement des campagnes électorales ne sont plus en vigueur.

Revenons tout d'abord sur les dispositions du décret-loi 87-2011 relatives au financement des partis politiques avant d'aborder les mécanismes de financement de la campagne de 2011.

Quelles sont-elles les forces et les faiblesses des dispositions juridiques en matière de financement politique c'est-à-dire à la fois le financement des partis politiques et le financement des campagnes électorales ? Il s'agit de revenir sur l'expérience passée pour la dépasser et en tirer quelques enseignements utiles pour les prochains scrutins.

Trois textes à valeur législative organisent le financement de la vie politique en Tunisie : les décrets-lois 35, 91 et 87. Les deux premiers textes portent uniquement sur le financement des campagnes électorales, tandis que le décret-loi 87, portant organisation des partis politiques, comporte trois chapitres relatifs au financement des partis politiques.

Le financement des partis politiques

Le DL 87 consacre le principe d'un financement mixte privé/public : les dons de personnes physiques sont autorisés, mais plafonnés à hauteur de 60 000 dinars par an et par personne et les partis politiques bénéficient d'un financement public. Cependant, ni le montant, ni les modalités d'attribution de ce financement public ne sont clairement définis.

Le décret-loi a notamment abrogé la loi de 1997 relative au financement des partis politiques qui prévoyait l'allocation d'une aide publique annuelle sous la forme d'une partie fixe (de 60 000 dinars payables en deux tranches) et d'une partie variable calculée en fonction du nombre de députés de chaque parti. Il n'existe plus actuellement de dispositions, dans la législation pertinente, relatives au mode de calcul et d'allocation de l'aide publique.

Le financement direct ou indirect des personnes morales ou de sources étrangères, de même que les dons anonymes sont interdits.

Chaque parti doit ouvrir un compte bancaire unique et désigner un mandataire financier responsable de l'établissement des états financiers du parti.

Ces états financiers font l'objet d'un audit annuel, par un ou deux commissaires aux comptes, qui ont la charge de rédiger un rapport.

Ce rapport d'audit est soumis à une commission présidée par le premier président du tribunal administratif qui approuve ou désapprouve les états financiers. Ce rapport est ensuite remis au Premier ministre dans un délai de un mois à compter de la date de la remise des états financiers du parti par les commissaires aux comptes.

Les états financiers des partis, accompagnés du rapport du commissaire aux comptes, doivent être publiés.

De plus, chaque parti présente à la Cour des comptes un rapport annuel comportant une description détaillée de ses sources de financement et de ses dépenses. Cependant, l'étendue du contrôle de la Cour des comptes n'est pas précisée. Il est difficile d'évaluer l'efficacité de ce système de contrôle à plusieurs étages puisqu'il est nouveau et n'a pas encore été mis en œuvre.

Les sanctions prévues par le décret-loi 87 ne sont que des sanctions pénales qui peuvent être prononcées – de la mise en demeure à la dissolution en passant la suspension des activités du parti mis en cause -, sur demande du Premier ministre, par le tribunal de première instance de Tunis. Des sanctions financières peuvent également être décidées à l'encontre des partis politiques qui ont méconnu certaines règles relatives au financement.

À de nombreux égards, la législation applicable au financement des partis politiques est lacunaire et parcellaire. Il n'existe pas de véritable contrôle externe – en plus du contrôle 'interne' opéré par les commissaires aux comptes – sur les sources de financement des partis politiques. La Cour des comptes n'est investie d'aucune compétence autre que celle de réceptionner les rapports annuels. À ce titre, elle ne peut imposer aucune sanction. Les rapports remis à la Cour des comptes ne sont pas destinés à être rendus publics ce qui pose un problème de transparence du financement de la vie politique.

Les thématiques du financement des campagnes électorales et des partis politiques sont imbriquées. Les partis politiques ont besoin d'un financement approprié pour assumer leurs principales fonctions à la fois en période électorale et entre deux élections. Il pourrait ainsi être envisagé de lier les

modalités d'allocation du financement public aux résultats électoraux – en termes de suffrages obtenus et de sièges au sein du Parlement - des partis politiques aux dernières élections, en prenant également en compte, leur assise géographique¹.

Le financement des campagnes électorales

En outre des dispositions parcellaires sur le financement des partis politiques, il n'existe pas encore de cadre juridique électoral qui définisse les mécanismes de financement des campagnes. Alors que les stratégies électorales pour 2014 s'échafaudent, il n'y a actuellement aucune règle qui encadre le financement des partis politiques, ni la collecte de fonds pour la campagne à venir. *Ce vide juridique comporte des risques en matière de transparence de la vie politique tunisienne et de redevabilité des politiques envers les citoyens.*

Lors de l'élection de l'Assemblée nationale constituante d'octobre 2011, la question du financement de la campagne électorale a fait l'objet de larges débats et a représenté un défi majeur pour les différents intervenants dans le processus électoral, notamment l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), les partis politiques, les candidats et la Cour des comptes. Aujourd'hui le débat est toujours d'actualité à l'heure où les discussions sur le nouveau cadre juridique vont prochainement s'engager.

En 2011, bien qu'adoptées tardivement les dispositions qui encadraient le financement de la campagne et son contrôle reprenaient un bon nombre de standards internationaux. Notamment, la législation a

- Prévu des restrictions et limitations relatives aux contributions des personnes privées ;

- Interdit l'utilisation des ressources administratives de l'État pendant la campagne ;

- Imposé l'application de critères équitables quant à l'allocation de l'aide financière publique ;

¹ Cela peut être fait en prenant en compte leur représentation nationale, régionale ou locale. Ainsi, un parti ayant un siège national et des représentations dans chacun des Gouvernorats pourrait prétendre à un financement plus important dans la mesure où il a des ramifications dans tout ou partie du pays. Cela conduirait également à prendre en compte des partis politiques locaux en leur assurant un minimum de subvention.

- Instauré un plafond des dépenses engagées au cours de la campagne électorale ; et

- Prévu la mise en place de mécanismes de régulation et de contrôle indépendants.

Voilà pour le côté forces qui constituent un acquis non négligeable sur lequel il faut construire !

Côté faiblesses, les décrets lois ont été adoptés tardivement - 29 septembre 2011 pour le décret-loi 2011-91 sur les modalités de contrôle de la Cour des comptes - ce qui a conduit à une méconnaissance des règles de financement et donc une déficience de leur mise en oeuvre par les parties concernées.

Le système de financement reposait essentiellement sur un financement public qui visait à éviter la corruption, encourager la participation dans cette première expérience démocratique, et mettre les candidats sur un pied d'égalité. Malgré ces intentions positives, la subvention a priori a conduit à l'enrichissement sans cause de candidats inscrits sur des listes «fantômes».

L'absence d'une définition juridique de la dépense électorale, surtout concernant le statut des dons en nature, a généré de la confusion et compliqué la préparation des comptes de campagne.

La fixation du plafond de dépenses à un niveau trop bas a conduit les partis à ne pas reporter sur leurs comptes un certain nombre de dépenses de nature électorale. Enfin, les règles de financement ne s'appliquant qu'à la période trop courte de la campagne officielle a conduit les partis à engager des dépenses avant le démarrage de la campagne sans avoir l'obligation de l'intégrer à leur compte.

Cela a permis de contourner le niveau des plafonds de dépenses jugés irréalistes pour financer une campagne.

Même si ces insuffisances devront être corrigées dans la prochaine loi, ces lacunes ne sont pas les plus essentielles. En effet, à mes yeux, les règles relatives au financement de la campagne de 2011 ont été peu efficaces et le contrôle partiellement inopérant – essentiellement le contrôle exercé par les medias et

le public – en raison de l'absence de publication des comptes et l'absence de sanctions dissuasives.

Bien que la législation en vigueur en 2011 obligeait toutes les listes à remettre leur compte de campagne à la Cour des comptes, 6 partis sur 17 et 14 Listes indépendantes sur 31 qui siègent à l'ANC n'ont pas soumis leur compte comme la législation le prévoyait. Sans reddition des comptes, il est bien évident que le contrôle est impossible.

Qui plus est, les partis politiques n'ont pas joué le jeu de la transparence. A ma connaissance, aucun partis ou liste n'a publié ses comptes détaillés de campagnes. Alors que l'élection de 2011 a été quasiment exclusivement financée sur les deniers publics et donc par l'argent du contribuable, le citoyen a le droit d'exiger que les candidats rendent des comptes sur comment l'argent public est utilisé par une publication régulière de leurs comptes. Sans publication, le contrôle de la société civile, des médias et du public dans son ensemble est impossible.

Bien que la législation prévoyait deux autorités indépendantes de contrôle – l'ISIE et la Cour des comptes –, toutes les deux pourvues d'un pouvoir de sanctions, elle n'a pas permis d'éviter les dépassements ni de sanctionner les contrevenants. La législation a donc été peu efficace.

La raison principale est un déséquilibre en matière de moyens entre les deux organes de contrôle et de pouvoirs de sanctions. Je m'explique : l'ISIE a exercé un contrôle *a priori* mais elle disposait de peu de moyen de contrôle, de peu d'expertise et de peu de temps pour vérifier l'application des règles de financement. Cependant, elle disposait de pouvoir de sanctions fortes et dissuasives telles que la perte de qualité de candidat ou d'élu et voire même des sanctions pénales.

Quant à la Cour des comptes, elle exerçait un contrôle *a posteriori*, avait six mois pour exercer un contrôle plus en profondeur, bénéficiait de l'expertise des juges financiers mais n'avait à sa disposition que des sanctions financières non-dissuasives. En effet, la Cour ne pouvait prononcer que des peines financières très modestes.

En résumé, l'ISIE avait le pouvoir de prononcer des sanctions dissuasives qui auraient pu prévenir les abus, mais elle n'avait pas forcément le temps de

mener des investigations longues et difficiles et donc d'exercer un contrôle rigoureux. Quant à la Cour qui a fait état dans son rapport de 2012 de dépassements et de violations des dispositions en matière de financement, notamment l'utilisation de fonds privés interdit par la loi, n'a pas pu dûment sanctionner les contrevenants par un manque d'un arsenal de sanctions sévères et diversifiées.

Pour conclure mon propos, je dirai qu'en l'absence de mise en oeuvre du décret-loi 2011-87 sur les partis politiques et leur financement, il est indispensable que la nouvelle loi électorale prévoit des mécanismes de contrôle robuste du financement des campagnes basés sur la reddition des comptes et leur publication de même que sur un éventail de sanctions dissuasives et proportionnées à l'infraction. Cela ne va évidemment pas sans une autorité de contrôle forte et indépendante qui exercera un contrôle rigoureux du respect des règles en la matière.

Sans transparence, il n'y ait pas de contrôle qui soit efficace et effectif. Sans sanction dissuasive, les règles de financement politique ont peu de chance d'être respectées par les candidats en lice. Sur ces deux aspects fondamentaux en matière de contrôle de financement politique – la transparence et les sanctions –, le cadre juridique de 2011 était lacunaire et à mon sens devrait être amendé afin d'imposer la reddition des comptes, d'obliger les listes à rendre leur compte public et en cas de non-respect des règles relatives au financement de prévoir des sanctions sévères, dissuasives mais proportionnées à l'infraction. Sans quoi, les dispositions en matière de financement continueront à être bafouées.

A mon sens, c'est un des enjeux de la réforme juridique à venir. Cette réforme courageuse appelle une volonté politique forte pour refuser que le différentiel de richesses entre partis politiques et candidats ne vienne injustement fausser le jeu démocratique en faveur des plus argentés, pour assurer que les intérêts privés n'influencent pas indûment la vie politique nationale et enfin pour garantir une égalité d'armes entre tous les partis et candidats.

Major challenges to elections with integrity

Ashraf Shuaibi

*Directeur exécutif adjoint de la Commission
électorale palestinienne*

Democracy has spread across the world, from small to big countries, rich to poor, peaceful to war torn. Crucial to any democracy is the people's right to choose, to place their vote. But it is not enough that a country may hold an election. Elections can further democracy but yet they can also undermine it. To further it, elections have to have "electoral integrity".

When elections have integrity, the foundation of a true democracy, citizens can choose, they can choose their leaders and they can hold them accountable. Elections that lack integrity can only lead to a flawed democracy, one in which the citizens cannot choose at their free will, one in which the politicians that claim to represent them do not, and one in which these same politicians are not held accountable to the public. In short an election without integrity makes empty shells of democratic institutions and leaves the word "democracy" with a hollow echo.

So then what does it mean to have elections with integrity? An Election with integrity means an election based upon the democratic principles of universal suffrage and political equality. One in line with international standards of impartiality, transparency, professionalism, and values set forth in the international agreements that form the cornerstones of the human rights regime globally. And these standards and values must be met, before, during and post elections day, through every stage of the electoral process.

Integrity in elections means there are multiple stakeholders, from the winning party to the defeated one, from political parties to those who vote for them, and to the CSO's and media that observe the elections. An election with integrity requires all to play a role and all to have a stake in democracy.

For an election to have integrity there are some essential components. Firstly, integrity hinges on the observance and respect for the rule of law. Rule

of law is not tangible; it cannot be created overnight, nor by coercion. It is deeply political, embedded in society, everyday. It is also necessary.

The old saying “not only must Justice be done, it must also be seen to be done,” is applicable when we talk of electoral integrity. Elections must have integrity, of course, but they must also be perceived to have integrity.

Elections must be built upon a strong legal framework. Establishing the “rules of the game” for elections should be a vital concern to political parties, candidates and citizens alike. Parties need to be able to analyze legislation and regulations and advocate for appropriate provisions. Citizens and CSO's need to be knowledgeable about legal frameworks, engage in their development, and monitor their implementation. A strong legal framework is the protective guard of the integrity of elections.

This brings us to the role of the national Electoral Management Bodies. The role of the EMB is to follow this law, and to implement the legal framework in a concise and professional manner. Their role is of great importance. Proficient, independent EMB's are the key institutions for promoting and protecting elections with integrity. EMB's are responsible for ensuring that elections are credible on both a technical level and perceived as fair, free and credible by voters.

There are also some essential components to conducting elections with integrity which are specific to Tunisia and the challenges it is now facing in light of the coming elections.

Right now there is much focus on selecting the Commissioners, the right Commissioners. The selection of Commissioners must take into account more than anything that the EMB is purely technical; it is not a political body. They must come to the EMB as neutral. Unlike the last elections, the number of Commissioners has been negotiated at 9, 7 less than previously. This is a good sign of progress, having so many Commissioners created divisions and splits in the Commission that can only hamper it. But there is still work to be done.

While the Commissions are indeed a crucial part of a functioning EMB, currently there is too much focus on their role and what they are representing.

The focus should be not on this but on building a strong, neutral, technical, Electoral Administration. In my opinion the role of the Commissioners

should be only in observing the implementation of their strategies and policies. What they must not do is micro-manage the whole organization, this is where the importance of the EMB's Electoral Administration becomes very apparent. The Commissioners will rotate; they will come and go but an Electoral Administration that is well trained and invested in, will ensure that the electoral legacy gained will not leave with the Commissioners.

This is what I saw in last election. When the Commissioners left, the entire EMB disappeared and with it all the knowledge and experience gained from what was a successful democratic election turned to dust. Let us learn from this. Each election is lesson, a lesson in democracy, how can one advance if they throw away the knowledge they have gained?

Let's come to the issue of security, of particular concern in Tunisia's coming elections. Right now there's a climate of intimidation, even political assassinations. For elections to have integrity the countries citizens have to feel secure. Today, the situation in Tunisia is tenses, more fraught, than during the last elections, so in-order for these elections to be conducted with integrity there must be a focus on security. Voters must have confidence that they can place their vote in safety; they must have confidence that they have the right to choose and that choice is based on their own free will, exercised without fear.

As said before, elections can promote democracy, but they can also undermine it. Think of the post election violence of Nigeria, with 800 people dead following the 2011 elections, or the intimidation in the pre-election under Mugabe in Zimbabwe, think even of Palestine, and it's 2006 elections, the Fatah/Hamas conflict and split, and how this has carved up the political terrain along territorial lines making a united Palestine difficult to achieve.

Security extends beyond citizens. When elections have integrity, the resulting government is constrained by the rule of law and defeated parties feel free to participate in political activity without threat of violence. The resulting government does not have to fear retaliation when losing power either. Therefore democracies with electoral integrity create a mutual security, in which it is better for political actors and groups to take part in the electoral process instead of reverting to violent struggle.

For Tunisia, the last elections, the first after the revolution which ignited the Arab Spring, were an event of celebration. I witnessed the peoples hope and excitement. Unlike the peaceful post-uprising elections, the coming election faces additional challenges, particularly in regards to security. The current moves to delay elections are also a challenge to the democratic nature of the elections. Creating a legal framework whereby the electoral calendar must be respected must be ensured.

We should not forget that having a clean, reliable and accurate voters list is very essential to conduct any successful election and this will be a big challenge to any upcoming commission.

The Arab Spring ignited a fire that spread across the region, over seating dictators in the hope of installing democracies. But the fight is not over. For these revolutions to bear fruits that will not wither and die, elections must have integrity. Elections are after all the flower of democracy. Tunisia stands at another momentous occasion, facing new challenges and new chances. The events over this election have the power to define the nation and its citizen's future.

All that is left for me to say is good luck Tunisia, good luck in the coming elections and good luck as you continue to travel down the path of democracy.

Méthodologie d'analyse des résultats électoraux

Par Dr Thierry Coosemans
*Membre de l'Association Belge de Science Politique
Collaborateur scientifique auprès du CEVIPOL
de l'Université Libre de Bruxelles*

I. Introduction

Au fur et à mesure que progressait le suffrage universel (ou du moins l'élargissement du droit de suffrage) en Europe et aux Etats-Unis, que s'imposait la dimension de «classe» pour expliquer les rapports sociaux, qu'étaient créés des (proto-) partis politiques plus ou moins structurés, mais aussi qu'apparaissaient de nouvelles idéologies totalitaires (comme le communisme et le nazisme dans toutes leurs variantes), il s'est trouvé des intellectuels pour tenter d'appréhender les différentes facettes de cette nouvelle forme de régime politique : la démocratie.

La littérature s'accorde à faire remonter les prémisses de l'analyse sociologique électorale aux travaux du français André Siegfried au début du XX^{ème} siècle. Après une triste période pour l'idéal démocratique que fut l'entre-deux-guerre, l'intérêt pour l'analyse électorale connaît un renouveau après la II^{ème} guerre mondiale.

En France, les travaux de Maurice Duverger impriment à la sociologie politique un saut conceptuel majeur. Aux Etats-Unis, on évoquera surtout le modèle dit «de Columbia», qui veut que «une personne pense politiquement comme elle est socialement», ainsi que le modèle dit «de Michigan». Ces différents courants restent bien entendu marqués par leur contexte, ethno-centré et limité à l'observation de «vieilles démocraties» de part et d'autre de l'Atlantique.

Depuis 25 ans, l'évolution géopolitique a engendré un processus de démocratisation qui, bien que parfois chaotique, a permis la multiplication de processus électoraux : en Europe centrale et orientale d'abord, dans certains

pays d'Afrique sub-saharienne ensuite, et plus récemment dans le monde arabo-musulman – la Tunisie jouant, à cet égard, un rôle précurseur.

L'électorat d'un parti est son bien le plus précieux. Le connaître est un atout décisif pour une formation politique qui veut s'inscrire dans la durée, soucieuse d'aborder la compétition électorale avec professionnalisme en étant capable de gérer ses victoires autant que de tirer les leçons de ses défaites.

La vie politique d'une démocratie pleine et entière se déroule selon une dynamique qui voit se succéder les scrutins : élections présidentielles, législatives, provinciales, municipales, voire supra-nationales ou référendaires. Au-delà des enjeux, parfois très différents, chaque élection peut obéir parfois à des règles propres : les mandats n'ont pas nécessairement la même durée, les modes de scrutin et le découpage des circonscriptions peuvent varier. Dans les «démocraties émergentes», où cet aspect de la compétition partisane est encore peu maîtrisé, l'analyse électorale donne souvent un avantage comparatif certain, voire décisif, à ceux qui s'y sont investis.

En dépit de techniques de communication et de marketing toujours plus sophistiquées, une campagne électorale relève, dans une certaine mesure, d'une approche intuitive, fondée sur des éléments «humains», des «impressions», des opportunités ou de l'opportunisme.

L'analyse des résultats électoraux, qui doit être initiée au stade le plus précoce suivant le dernier scrutin, relèvera d'une autre logique : une logique académique, scientifique et pluridisciplinaire.

2. L'élément central : le système électoral

Avant d'aller plus loin, arrêtons-nous quelques instants sur le cadre de notre travail, le cadre du processus de démocratie représentative : le système électoral que l'on définira comme *l'ensemble des règles qui président à l'organisation des élections dans un Etat* (Frognier, 1998 : 3).

Un système électoral est articulé autour de 3 composantes majeures

- Le mode de scrutin
- Le découpage des circonscriptions (uninominales ou plurinominales) ;
- Le principe d'un scrutin de liste ou d'un scrutin de candidats.

Sans entrer dans des détails qui justifieraient en soi une conférence spécifique, on distingue actuellement 3 grands modes de scrutin, offrant chacun diverses options ou variantes.

Il s'agit du :

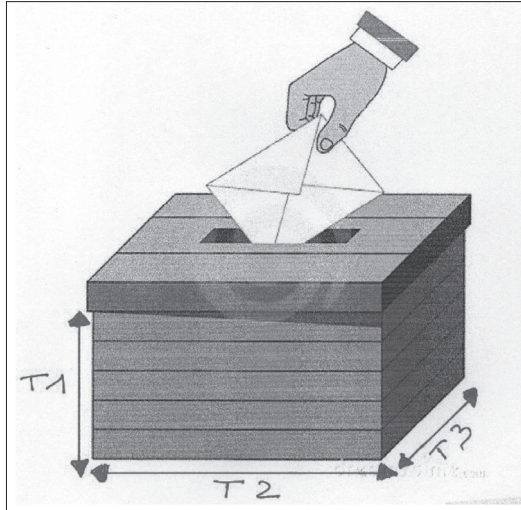
- Mode de scrutin majoritaire, dit du «winner takes all», avec des variantes : à 1 ou 2 tours, à majorité relative ou à majorité absolue ;
- Mode de scrutin proportionnel, dit «chacun selon ses mérites», avec diverses formules de calcul pour attribuer les sièges ;
- Mode de scrutin mixte offrant de nombreuses combinaisons possibles.

Ce rappel est fondamental car le mode de scrutin est un déterminant essentiel pour l'analyse électorale. Il produit 3 effets : un effet mécanique (sur la représentation parlementaire et donc sur l'échiquier partisan), un effet psychologique (l'adaptation ou non du comportement de l'électeur par rapport au mode de scrutin) et, enfin, il produira un effet sur la qualité de la démocratie parlementaire et représentative.

3. Une approche en 3D

L'analyse des résultats électoraux relève d'une vision «en 3D», puisqu'elle devra prendre en compte, dans une perspective comparée, de trois éléments («3T») :

- Le facteur temps : ou la succession des élections selon un continuum ;
- Le facteur technique : le mode de scrutin, ses particularités, ses contraintes ;
- Le facteur territorial : la circonscription, sa magnitude, du plus haut au plus bas niveau;



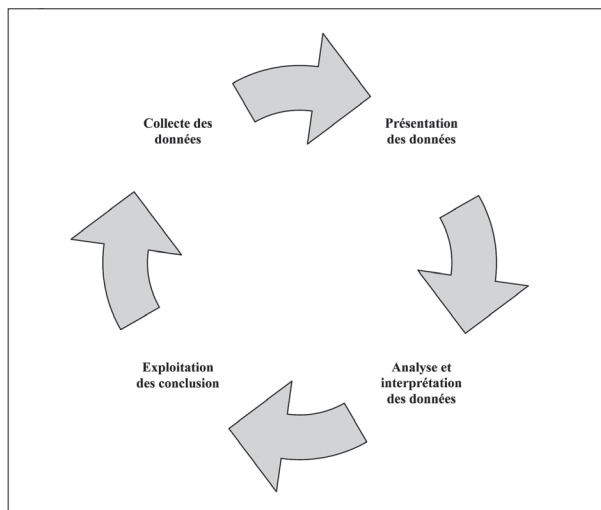
4. Une démarche scientifique et pluri-disciplinaire

L'analyse des résultats électoraux va donc solliciter une grande souplesse d'esprit dans le chef de ses artisans. Mais elle devra être une démarche scientifique qui mobilisera de nombreuses disciplines illustrant la richesse et la diversité des sciences politiques : les statistiques ; le droit (constitutionnel, administratif, électoral, etc) ; la sociologie au sens large (pyramide des âges, genre, appartenance et pratique religieuse, etc) ; la géographie, y compris urbanisme ; l'histoire, etc. Personne n'est omniscient : une approche multidisciplinaire suppose donc une équipe pluri-disciplinaire.

5. Un cycle en 4 étapes

L'analyse des données électorales suivra un cycle de 4 étapes :

- La collecte des données;
- La présentation ;
- L'interprétation et l'analyse ;
- L'exploitation



5.1. Etape n°1 : la collecte des données

La collecte des données devra se réaliser sur base de chiffres vérifiés et confirmés tels que publiés par les instances compétentes : commission électorale, Ministère de l'intérieur, etc.

On s'abstiendra de travailler sur des résultats partiels, des extraits de presse, des sondages «sorties des urnes», etc.

Le cas échéant, les additions et les totaux seront vérifiés – les logiciels et feuilles de calcul Excell peuvent connaître des «bugs». A titre d'exemple, le rapport officiel de l'ISIE concernant les élections constituantes de 2011 comprend des erreurs dans le pourcentage accordé aux différentes listes, celui-ci étant calculé sur base du nombre de votants alors qu'il aurait dû l'être sur base du nombre de suffrages exprimés.

Une analyse complète suppose la prise en compte des résultats complets, c'est-à-dire jusqu'au niveau de dépouillement le plus bas possible.

Quelle sera la nature des données collectées ?

D'un point de vue «théorique», on distinguera :

- Les données agrégatives, où l'unité d'observation est le «collectif» ;

- Les données individuelles, qui peuvent être le fruit d'enquêtes, de sondages, d'interviews – soit autant d'outils dont on connaît les limites : l'échantillon, le contexte, etc ;

Je préférerais, à titre personnel, considérer que ces données s'articulent globalement autour de 3 piliers :

- Les agrégats de base, à savoir :

- Le nombre d'inscrits ;

- Le nombre de votants ;

- Le nombre de suffrages exprimés et donc le taux de participation ;

- Le nombre de bulletins blancs et nuls (selon qu'ils ont été comptés séparément ou non lors du dépouillement) ;

- Les chiffres découlant directement de ces données et ayant une implication sur la dévolution des sièges : le quotient électoral, etc ;

- Les résultats électoraux proprement dits, à savoir :

- Les résultats du candidat du parti aux élections présidentielles ;

- Les résultats du parti lors d'élections législatives, régionales, locales ;

- Les résultats d'une plate-forme de partis alliés (formellement ou non) ;

- Les voix de préférence des candidats individuels (le cas échéant) ;

- Toutes données sociologiques (au sens large) qui seront utiles lors de l'analyse, comme par exemple :

- Un recensement et des projections démographiques ;

- Les données issues des registres d'état-civil ;

- Les données issues d'autres registres officiels : permis de conduire, etc

- Les registres privés : institutions religieuses (naissances, mariages, etc)

- Les études sociologiques crédibles (universitaires, etc) sur divers aspects de la société : alphabétisation et scolarisation, niveau de vie socio-économique, ruralité et urbanisation, etc

Si un parti veut inscrire sa démarche dans la pérennité, des dispositions seront bien entendu prises pour garantir la conservation de ces données au sein de ses propres structures, car elles ne seront pas nécessairement disponibles ad vitam aeternam sur le site de l'instance chargée de l'organisation des scrutins.

5.2. Etape n°2 – La présentation des données

S'agissant de la présentation de l'ensemble de ce matériel, il n'existe pas de modèle uniforme, puisqu'elle dépendra du nombre et de la nature des données disponibles. Le célèbre diagramme de Pareto sera bien souvent d'un précieux secours. On pourra mettre à profit les nombreuses possibilités graphiques offertes par des logiciels (cartographiques, etc) disponibles sur le marché.

5.3. Etape n°3 – Interprétation et analyse

L'analyse et l'interprétation des résultats électoraux s'inscriront donc dans cette perspective en «3D» mentionnées supra. Outre la «souplesse d'esprit» qu'exige l'exercice, le maître-mot sera la recherche de «corrélations», de tendances «lourdes», qui se reproduisent avec plus ou moins de récurrence. On cherchera des permanences et des évolutions.

Le comportement électoral peut être considéré sous 2 aspects, pas nécessairement opposés, souvent complémentaires, mais non dénués de charge «idéologique» dans un monde où l'individualisme progresse et où le collectif se redéfinit. Une approche dite «collective» s'intéressera au contexte géographique, social, historique, du scrutin. L'approche «individuelle» se concentrera sur les caractéristiques personnelles de l'électeur, son système de valeur, ses références sociales.

A ce stade, trois précautions doivent être prises. D'une part, on ne peut comparer que ce qui est comparable, ce qui pose le problème de la territorialité des données, de l'échantillonnage fourni. D'autre part, la mise en évidence d'une relation, d'une corrélation, n'implique pas nécessairement une causalité. Et même en cas de causalité, encore faut-il s'accorder sur son sens. Enfin, on s'attachera à distinguer, le cas échéant, les explications politiques des explications sociologiques.

La science politique s'accorde à reconnaître 3 grands paradigmes des études électorales, à savoir :

- Le paradigme structuraliste-sociologique ;
- Le paradigme constructiviste psycho-cognitivist ;
- Le paradigme du choix rationnel, du vote sur enjeu (issue voting).

Voilà qui complique singulièrement les choses, me direz-vous. Vous m'aviez convié à ce colloque pour y voir plus clair, et je manque à tous mes devoirs d'hôte.

Plaçons-nous dès lors dans la peau d'un responsable politique et considérons le problème de son point de vue.

Au moins 4 niveaux d'analyse s'imposent :

4.3.1. Analyse des agrégats

L'analyse des agrégats permettra de mettre en lumière un certain nombre de comportements de l'électeur :

- Le taux d'inscription dans telle circonscription: est-il supérieur ou inférieur à la moyenne ?

Existe-t-il des éléments d'explication objectifs ? Insécurité, menaces, pressions – de quelque camp que ce soit, tant en faveur d'une mobilisation des électeurs que d'un boycott ? Disposer d'une carte d'électeur offre-t-il d'autres avantages que le seul droit de vote (passer plus aisément un check-point de sécurité par exemple, ou accéder à une aide humanitaire) ?

Second agrégat important : le taux de participation qui, rappelons-le, constitue la différence entre le nombre d'inscrits et le nombre de votants. Il illustre le taux de mobilisation de l'électorat le « Jour J » mais aussi, en quelque sorte, sert de « thermomètre » au caractère sincère, « militant » de cette mobilisation.

Dans les zones difficiles d'accès (mais pas seulement), il est fréquent que des partis incitent des électeurs à s'inscrire en assurant leur transport (accompagné d'un viatique) jusqu'au bureau d'enregistrement. Ils se retrouvent fort marris lorsqu'ils constatent, le jour J, une faible participation : il n'y avait en effet plus de bus ni de viatique... On débattrà à l'envi du caractère « éthique » de ce genre d'assistance au déplacement des populations lors des élections.

- Troisième élément important à surveiller dans la liste des agrégats, mais cette fois à la fin du processus, lors du dépouillement : les bulletins blancs et nuls. Dans certains cas, ils sont comptabilisés séparément, dans d'autres cas, ils sont répertoriés sous une dénomination globale de «bulletins non valides». Ces bulletins sont non seulement des cibles faciles lors de fraudes mais s'ils sont interceptés à temps, le fraudeur est rapidement confondu et identifié.

Dans tout processus électoral, même dans les démocraties les plus aguerries, des bulletins sont remplis par des électeurs qui ne connaissent pas la règle à suivre pour sélectionner un parti ou un candidat. Dans de plus rares cas, ils servent de supports à des inscriptions insultantes ou à des oeuvres d'art éphémères. Les bulletins blancs relèvent d'une autre signification : aucun candidat ne me convient, donc je ne vote pour personne tout en assumant ma responsabilité citoyenne. Ils peuvent aussi être le fait d'électeurs analphabètes qui voudraient voter pour la liste «X» mais qui, dans la confusion du bureau de vote, se sentent désespérés. Personne n'ayant vu leur trouble, ils déposent dans l'urne le même bulletin, vierge tel qu'ils l'avaient reçu, espérant que cette maladresse de leur part passera inaperçue.

Mais alors que le décompte des bulletins s'organise sous la direction du Président du bureau de dépouillement, l'attention se focalise évidemment sur les partis ou candidats présentés comme favoris. Et les bulletins blancs et nuls sont mis à l'écart, oubliés de tous – enfin, de presque tous. C'est ce moment qui sera choisi par des esprits retors pour remplir les bulletins blancs et griffonner n'importe quoi sur un bulletin valable pour en faire un bulletin «non valide».

On l'aura compris : tout bureau de dépouillement doit avoir un « stock » de bulletins blancs et nuls, car ils correspondent à des actes posés, souvent en toute bonne foi, par des personnes peu éduquées. Mais leur volume peut être, à coup certain, la trace d'une fraude organisée et planifiée.

4.3.2. L'analyse des voix

Une fois ce cadre déterminé, l'analyse au niveau des chiffres, des voix s'impose bien évidemment comme une donnée essentielle. Nous allons nous focaliser sur les «voix en termes bruts, et ce pour les 3 récipiendaires de voix possibles : le candidat dans une élection uninominale (présidentielles par exemple) ; les voix réunies par une liste déposée par un parti et, le cas échéant, si le mode de scrutin le permet, les voix des différents candidats sur cette liste.

S'agissant des voix recueillies par des candidats dans des circonstances peu comparables (l'un dans une grande circonscription, l'autre dans une petite), on utilisera la technique du «taux dit de pénétration qui établit le ratio entre le résultat personnel d'un candidat par rapport à l'ensemble des autres candidats. C'est un baromètre de popularité efficace puisqu'il relie le candidat et sa circonscription. Ainsi, les scores personnels des uns et des autres deviennent comparables.

4.3.3. L'analyse de la dévolution des sièges

On abordera ensuite l'analyse de la dévolution des sièges.

Pour ce faire, à titre préalable, on disposera d'une connaissance pointue des modes de dévolution prévus par les différents systèmes électoraux : la règle D'Hondt ou Sainte- Lagüe, le Quotient de Hare, de Droop, Imperiali n'auront plus de secrets pour vous.

C'est en effet à travers ces méthodes aux noms barbares que les voix si chèrement obtenues seront transformées en sièges. Bien plus que le nombre de voix obtenues ou de pourcents, c'est ce chiffre magique du nombre de sièges occupés qui positionnera (ou non) un parti sur l'échiquier partisan et parlementaire en position dominante ou en position de faiblesse.

Sans entrer dans les détails, je vous présente ci-dessous une simulation de dévolution de sièges, lors d'une élection fictive entre 5 partis (de A à E).

Le 1^{er} tableau est basé sur l'application du Quotient de Hare.

Quotient de Hare = Votes / Sièges						
Partis	Votes	Divisé par le quotient de Hare	Sièges avec quotient entier	Reste	Sièges restants	Total des sièges
A	290	2.90	2	0.9	1	3
B	380	3.80	3	0.8	1	4
C	270	2.70	2	0.7	1	3
D	195	1.95	1	0.95	1	2
E	365	3.65	3	0.65	0	3
Total	1500		11		4	15
Le quotient de Hare est calculé en divisant le nombre total des votes (1500) par le nombre total de sièges (15). Dans cet exemple le quotient est égal à 100.						

Le second tableau applique la règle d'Hondt

Règle d'Hondt							
Parti	Votes Total	Votes/1	Votes/2	Votes/3	Votes/4	Votes/5	Total des sièges
A	290	290 (3 ^{ème})	145 (8 ^{ème})	97 (13 ^{ème})	73		3
B	380	380 (1 ^{ème})	165 (6 ^{ème})	127 (10 ^{ème})	95 (14 ^{ème})	76	4
C	270	270 (4 ^{ème})	135 (9 ^{ème})	90			2
D	195	195 (5 ^{ème})	98 (12 ^{ème})	65			2
E	365	365 (2 ^{ème})	183 (7 ^{ème})	122 (11 ^{ème})	91 (15 ^{ème})		4
Total	1500						15

La formule d'Hondt fait une série de comparaisons en appliquant les nombres 1,2,3, etc. comme diviseurs. Les nombres entre parenthèses montrent l'ordre dans lequel les sièges sont attribués

Comparaison de formules de représentation proportionnelle					
Formule / quotient	Parti				
	A	B	C	D	E
Avec 15 sièges					
Quotient de Hare	3	4	3	2	3
Quotient de Droop	3	4	2	2	4
Quotient Imperiali*	3	4	2	2	4
Formule d'Hondt	3	4	2	2	4
Formule Sainte-Laguë modifiée	3	4	3	2	3
Avec 16 sièges					
Tous quotient / formule	3	4	3	3	4
* Avec 15 sièges, le quotient Imperiali 16 sièges et les résultats ont donc été recalculés avec le quotient de Droop					

Dans le cas de circonscriptions uninominales, de type « first-pas-the-post », la dévolution est simple puisque le siège reviendra au candidat ayant obtenu le plus de voix. L'attention se portera ici, non seulement sur l'avance que le candidat élu a sur ses poursuivants, mais aussi sur l'éclatement des voix entre candidats se revendiquant d'un même camp.

L'exercice sera presque identique dans le cadre d'un mode de scrutin à deux tours : en fonction du pourcentage requis pour pouvoir se maintenir au

second tour, quels seront les reports de voix, qu'ils soient «naturels» ou à l'appel de candidats éliminés ?

Si les sièges obtenus sont certes importants, on n'oubliera pas d'examiner le score des candidats, certes non élus, mais ayant obtenu un bon résultat : soit ils n'ont qu'un faible retard sur le dernier siège obtenu, soit ils témoignent d'une progression constante au fil des scrutins. Dans chaque cas, les responsables de leur parti pourraient considérer favorablement «d'investir» sur de tels candidats prometteurs.

Dans le même ordre d'idées, chaque élu sortant serait inspiré de se souvenir des conditions dans lesquelles il a décroché son siège, en particulier s'il a obtenu le dernier siège à pourvoir avec une faible avance sur son premier poursuivant.

4.3.4 Analyse de l'adéquation voix-sièges

La proportionnalité de la translation voix-sièges dépend de plusieurs facteurs : le mode électoral, la magnitude des circonscriptions, leur découpage, l'existence d'un seuil d'éligibilité, etc

Plusieurs scientifiques se sont efforcés de modéliser cette adéquation afin de déterminer le mode de scrutin présentant le moins de «distorsion». Le plus connu d'entre eux est l'index dit «de Gallagher», puisqu'établi par le politologue irlandais Michael Gallagher

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

S'il se trouve d'aventure des mathématiciens parmi nous, ils auront compris que cette formule d'apparence pour le moins rébarbative consiste à prendre la racine carrée de la moitié de la somme des carrés de la différence entre le % des voix et le % des sièges pour chacun des partis politiques.

Quel intérêt, me demanderez-vous, pour un responsable de parti politique, de maîtriser cette donnée ?

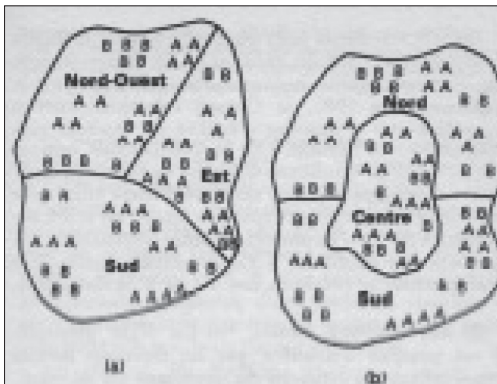
Les intérêts sont multiples. Mais à titre premier, je voudrais souligner à quel point une bonne connaissance des mécanismes électoraux peut contribuer à un processus électoral serein, en particulier lors du dépouillement où la tentation

peut être grande d'invoquer une fraude lorsque le nombre de sièges n'est pas à la hauteur des espérances. Ce qui est dénoncé comme frauduleux peut, parfois, s'expliquer par un effet, certes pervers mais légal, du mode de dévolution des sièges. Lorsque la méconnaissance s'ajoute à l'inexpérience, à la nervosité et, parfois aussi, à la mauvaise foi, c'est tout un processus qui peut être menacé.

Ainsi, à titre d'exemple, il peut se produire qu'un recensement électoral débouche sur une augmentation dans l'enregistrement des électeurs alors que, dans cette circonscription, le nombre de sièges à pourvoir reste identique (accroître le nombre de sièges à pourvoir est très mal perçu par la population qui y voit une source de dépenses somptuaires inutiles). Dès lors, il est parfaitement normal qu'un parti ou un candidat progresse en voix, sans que cela ne se traduise en sièges. On peut même gagner beaucoup de voix en plus tout en perdant des strapontins – tout dépend du système électoral, de la magnitude de la circonscription et, bien entendu aussi, des résultats obtenus par les autres listes.

L'articulation voix-sièges pourra également être un élément central dans le cadre d'une négociation politique sur une réforme du système électoral ou du découpage des circonscriptions, cette dernière pouvant parfois être «camouflée» par un changement d'apparence anodin des structures administratives.

À cet égard, et à titre presque caricatural, on évoquera évidemment le gerrymandering, un concept d'origine nord-américaine qui illustre un découpage des circonscriptions électorales fait «sur-mesure» pour accorder un avantage décisif à un parti, à un candidat, ou à un groupe donné.



Théorie du gerrymander

Enfin, une bonne connaissance de l'articulation voix-sièges pourra permettre des ajustements dans la stratégie à développer dans une circonscription (mobilisation des militants, désistements entre listes concurrentes, etc), où un siège serait particulièrement menacé ou à portée de main.

Je ne voudrais pas clôturer ce chapitre sans rappeler qu'il n'y a pas, selon moi, de «bon» ou de «mauvais» mode de scrutin. Le premier critère doit être celui de l'adhésion citoyenne, que les électeurs considèrent que tel ou tel modèle est effectivement de nature à les représenter, tout en étant conscients que tout modèle comporte, pour eux, des avantages et des inconvénients. Accepter ceci, c'est témoigner d'un sens élevé de la responsabilité citoyenne.

Ce qui ne veut pas dire qu'un mode de scrutin soit immuable. Mais sa modification devra utilement être alimentée par un débat public et respecter des règles constitutionnelles et légales strictes afin que, comme nous l'a appris Montesquieu, «par la nature des choses, le pouvoir arrête le pouvoir».

4.4. Etape n°4 – L'exploitation

A priori, l'exploitation des analyses électorales relève des instances décisionnelles du parti et n'a pas pour vocation première à être divulguée en dehors de ce cercle. Il s'agit d'une aide à la prise de décision, qui peut déboucher sur des recommandations «tous azimuts», tant au niveau de l'organisation du parti que de la mobilisation de ses cadres, de sa communication, de sa stratégie d'alliance, ou encore de confection de ses listes de candidats.

Attention : ces analyses permettent des simulations «toutes choses étant égales par ailleurs» mais fondées sur des chiffres qui attestent d'un comportement électoral passé, mais réel. Elles ne doivent pas être confondues avec des projections sur base de sondages qui prédisent (ou préjugent) un comportement de l'électeur dans l'avenir.

Pourvu qu'ils répondent à des critères «professionnels» (échantillons représentatifs, etc), ces sondages-projections constituent certes des outils intéressants, mais relevant d'une autre logique.

Enfin, il existe des modèles théoriques qui permettent, même sur base d'échantillons réduits, de déterminer les mouvements d'électorat entre partis, leur stabilité, leur volatilité, leurs reports.

La couverture médiatique des élections

Contraintes, enjeux et défis

Par Hager Ben Cheikh Ahmed
*Juriste, enseignante à l'École supérieure
de l'audiovisuel et du cinéma*

Les droits et les libertés, assortis d'élections libres et transparentes constituent les piliers sur lesquels repose l'édifice démocratique. Les élections sont la concrétisation matérielle du choix citoyen et de la participation de celui-ci à la vie politique et à la prise de décisions. Les élections, contribuent ainsi à renforcer le processus démocratique, mais leur réussite dépend impérativement de la trajectoire qu'emprunteront les institutions, les lois et les médias. Certains diraient que cette réussite dépendra d'un certain climat électoral.

La démocratie a besoin d'espace pour se développer et s'épanouir, elle s'exerce dans l'espace public et au profit de tous. Les médias sont de part leur ouverture et leur accessibilité, des espaces publics par excellence, qui vont jusqu'à investir la sphère privée des personnes, mais ça c'est un autre débat.

Un espace public, un espace d'expression, les médias sont aussi un espace d'échange et de libre circulation des idées et des opinions, qu'elles soient convergentes ou dissidentes, un espace de communication et de participation.

L'importance de l'espace médiatique dans le processus électoral est un fait indéniable. En effet, l'instantanéité de l'information, sa proximité, son analyse, l'investigation, les débats et les enquêtes, sont autant de techniques destinées à informer, mais aussi à influencer sur le choix des électeurs, sur les résultats et sur les orientations de l'opinion publique.

Balançant entre un rôle de contre-pouvoir, ou parfois dans un rôle de quatrième pouvoir invisible, auquel on ne fait pas ou fait peu de place dans l'organisation des pouvoirs, les médias bousculent, interpellent, dénoncent, analysent voire même heurtent et choquent ou *«inquiètent l'Etat ou une fraction de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture*

sans lesquels il n'est pas de société démocratique» dirait la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme¹.

La révolution dont on parle depuis trois ans est en réalité et essentiellement une révolution des médias². Véhiculée dans les médias, propulsée par les médias, et développée grâce aux médias, ce vent de changement qui a soufflé sur la Tunisie, a concerné le «quatrième pouvoir»³ plutôt que les trois pouvoirs en place. Près de deux cent périodiques⁴ sont publiés en Tunisie, en plus de plusieurs chaînes de radios et de télévision, constituent la trame de fond du secteur médiatique.

Mais le monde de la presse et le traitement de l'information est un monde sans pitié. La course à l'audimat, les tentations du lucre, le calcul du rapport efficacité et rentabilité, conduisent souvent à sacrifier sur l'autel de la réussite à tout prix, les valeurs et les principes élémentaires qui doivent véhiculer le travail médiatique.

La crédibilité et l'indépendance sont ainsi souvent reléguées au second plan, derrière les ambitions commerciales des institutions et les ambitions professionnelles des journalistes.

Mais qui veut aller loin, doit avant de ménager sa monture, s'en doter d'une. Car il n'est point de travail réussi, sans le respect des lois et des règles déontologiques, qui font souvent défaut à quelques médias. Cependant, ce défaut de déontologie qu'on pourrait reprocher au secteur médiatique ne signifie pas sa négation, même si le cadre juridique demeure imparfait et insuffisant.

Par conséquent, les médias sont aujourd'hui indispensables au processus électoral, ils sont même quelque part, l'un des éléments garants, sinon le garant, d'une transparence et d'une bonne conduite électorale.

¹ C.E.D.H, *Handyside C/ United Kingdom*, décision du 7 décembre 1976, paragraphe 49.

² Organisation Internationale de la Francophonie, *Délégation à la paix, aux droits de l'Homme et à la démocratie, Rapport de la Mission d'observation de la francophonie, Election de l'assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 en Tunisie*, P.13-14

³ Terme désignant habituellement les médias.

⁴ Selon le rapport cité supra : «187 périodiques, de qualité variable, ont obtenu leur récépissé légal de parution (quotidiens, hebdomadaires, autres périodiques) et publient en toute liberté sur des sujets jusque-là tabous, sans hésiter parfois à mettre en cause des personnalités en faisant preuve de peu de professionnalisme». Page 13.

Mais les médias ne peuvent s'engager dans le processus électoral que dans un climat électoral favorable à cela, c'est-à-dire que si les institutions sont indépendantes, les droits et les libertés garanties, et les règles du jeu démocratique respectées.

Il appert alors, que dans tout processus électoral, les médias seront les partenaires de ce processus (première partie) même si, comme je le développerais dans un second point, ils y laissent parfois quelques « plumes » (seconde partie).

Section première : **Les médias partenaires du processus électoral**

Les médias sont les partenaires du processus électoral, mais c'est eux qui conditionnent aussi sa réussite. En effet, grâce aux médias, la campagne électorale devient moins pénible et plus rapide pour les candidats. Le passage dans les médias leur permet d'accéder à une masse plus importante d'électeurs, mais aussi de réduire les frais et la durée de la campagne électorale. Certaines critiques et sondages d'opinions font même état d'un certain recul de la campagne sur le terrain au profit de la campagne audiovisuelle.

Malgré cette emprise audiovisuelle sur le processus électoral, certains médias sont restés à l'écart – ou pire encore en recul – des règles indispensables à la couverture médiatique des élections. En effet, devenus partenaires à part entière dans les élections (notamment les médias publics, sur lesquels pèse une obligation de faire), ceux-ci se doivent de se doter de mécanismes nécessaires à la réussite de leur mission. Il s'agit de :

- Une assise juridique qui leur permettra de mener leur mission dans le respect de la légalité, d'abord. Qu'il s'agisse du cadre juridique général relatif aux élections ou encore des règles déontologiques propres au secteur, ou enfin de charte interne spécifique à chaque média (paragraphe premier).

- Contourner les contraintes auxquelles pourrait se heurter un média lors du processus électoral, ensuite (paragraphe deuxième).

- Une stratégie de travail qui prendra en considération les besoins spécifiques à chaque média, en combinant moyens matériels, humains et savoir-faire professionnel, enfin (paragraphe troisième).

Paragraphe premier : Les outils de veille électorale

Ce sont les instruments indispensables aux médias pour réaliser dans les meilleures conditions, leur mission de couverture des élections. Ces instruments sont également le pilier de tout système démocratique, sans lesquels l'édifice s'écroulerait. Il s'agit des droits et libertés d'une part (A), et des règles de déontologie d'autre part (B).

A - les droits et libertés :

La liberté de communiquer et de s'exprimer librement, sont aujourd'hui la base et le fondement même, oserais-je dire l'essence, de tout système démocratique, même si souvent elles ont été bâties pierre par pierre. Elles sont également à la base de tout processus électoral.

La liberté d'expression chèrement extorquée depuis la révolution du 14 janvier 2011 a bouleversé le paysage politique, social et audiovisuel en Tunisie, lui-même métamorphosé par la naissance de nouveaux médias. Une liberté d'expression encore inconnue, car refoulée par le régime et par l'autocensure que s'imposaient journalistes et citoyens. De ce fait, pendant des années, les citoyens méconnaissaient et ignoraient leurs droits les plus élémentaires. Les médias, monopole du secteur public, et partisans pour la plupart, n'y aidaient pas du tout.

C'est ainsi que des notions fondamentales comme celle de démocratie, de liberté ou de citoyenneté et ce qu'elles impliquent comme droits humains et libertés publiques, s'étaient développées dans le moule du régime dictateur imposé, méconnues des citoyens eux-mêmes, ignorées des médias, malmenées par le pouvoir.

Par ailleurs, comment parler de liberté d'expression, même si celle-ci était garantie dans la constitution de 1959⁵, sans ses corollaires que sont la liberté de pensée, la liberté de conscience ou encore la liberté de communiquer ? Car les libertés sont perméables, interdépendantes et complémentaires, en bafouer une, revient également à en bafouer l'autre.

Il faut savoir au préalable, que la liberté d'expression est un droit pour le citoyen avant d'être un droit pour le journaliste, et peut très bien s'inscrire dans

⁵ Article 8 de la constitution du 1er juin 1959 : «les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi».

le droit de chaque citoyen d'accéder à une information vérifiée et transparente. Droit de connaître la vérité, droit de savoir, mais également le droit de dire ce que l'on pense, de l'écrire et de le diffuser de la manière qu'on juge opportune pour ce faire.

Une «liberté – carrefour» selon Jacqueline de Guillenschmidt⁶, et qui lorsqu'elle est niée peut conduire à l'avortement des révolutions, à la négation des libertés et à la détérioration de la démocratie.

Cette liberté implique selon la déclaration universelle des droits de l'homme promulguée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948⁷, que la liberté d'expression comprend : *«la liberté de rechercher, de recevoir et répandre des informations et des idées de toute espèce sans considération de frontières»*⁸. Le même article sera repris dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹. Mais c'est la convention européenne des droits de l'homme qui en donnera une définition plus large et disposera dans son article 10 que ce droit *«comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière»* avec cependant une nuance, qui donne la possibilité aux Etats de *«soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations»*¹⁰.

⁶ De Guillenschmidt (J.), in colloque sur «les garanties normatives et institutionnelles de la liberté d'expression», organisé à Tunis les 2 et 3 avril 2013, à l'initiative du conseil de l'Europe, de l'institut arabe des droits de l'homme, avec le soutien de l'organisation internationale de la francophonie et la principauté de Monaco.

⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme (D.U.D.H.), promulguée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, à Paris, en vertu de la résolution 217 A (III).

⁸ Article 19 de la D.U.D.H. : *«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit»*.

⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (P.I.D.C.P) : Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, Entrée en vigueur : le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de son article 49.

¹⁰ Article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les protocoles n°11 et n°14 :

- *«Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.»*

Cette liberté est donc sacrée mais pas absolue, et peut être restreinte, pour des motifs liés à l'intérêt général (dont on sait par ailleurs que c'est une notion vague), de sécurité nationale, d'intégrité territoriale, de sûreté publique, de défense de l'ordre public, de la prévention des crimes, de la protection de la santé, ou de la morale (là aussi, la notion est vague), de la protection de la réputation ou de la santé d'autrui, et enfin de la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Cette liberté d'expression est indissociable d'autres libertés publiques. Emmanuel Kant en fait la condition *sine qua non* de l'exercice de la liberté de pensée, parce que la liberté de s'exprimer est aussi tributaire de la liberté de pensée¹¹, parce que le pouvoir «qui dérobe aux hommes la liberté de communiquer en public leurs pensées, leur retire aussi la liberté de penser».

La liberté d'expression est également tributaire de la liberté de communication ou d'information, laquelle implique la liberté de la presse, qui signifie la liberté pour un organe de presse de diffuser ou de ne pas diffuser des informations sous sa responsabilité avec le droit de bénéficier d'une protection de ses sources d'informations et de ses journalistes, quitte à en répondre devant la justice¹².

Si la liberté d'expression était garantie et s'exerçait dans les limites de la loi, dans la constitution de 1959, il n'en allait pas de même pour la liberté de communiquer, car il n'était toujours pas possible de communiquer ses pensées au public, en raison notamment du contrôle sur l'accès aux médias. C'est ainsi,

- *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire».*

¹¹ Kant (E.) : «Certes, on dit : la liberté de parler, ou d'écrire peut nous être retirée par un pouvoir supérieur mais absolument pas celle de penser. Toutefois, quelles seraient l'ampleur et la justesse de notre pensée, si nous ne pensions pas en quelque sorte en communauté avec d'autres à qui nous communiquerions nos pensées et qui nous communiqueraient les leurs ! On peut donc dire que ce pouvoir extérieur qui dérobe aux hommes la liberté de communiquer en public leurs pensées, leur retire aussi la liberté de penser». Que signifie s'orienter dans la pensée ? (texte publié en octobre 1786 dans le *Berlinische Monatsschrift*), VIII, 144, traduction de Jean-François Poirier et Françoise Proust, dans Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle ... et autres textes*, Paris, Flammarion, 1991, p. 69.

¹² Décret-loi n° 115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, d'impression et d'édition

que le code des télécommunications¹³ est muet sur la question, tout comme la constitution et les lois en vigueur.

La liberté de communication n'était donc pas garantie en Tunisie. En revanche, en France elle a été consacrée dans une loi de 1982 puis de 1986¹⁴, et bien qu'elle trouve sa source dans l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789¹⁵ qui consacre la liberté de la presse, cette liberté fut cependant longtemps niée¹⁶. Toutefois, cette liberté de communiquer était toujours considérée par rapport au public et à son droit à l'information, et d'accès à celle-ci, mais rarement du côté du producteur-investisseur c'est-à-dire comme un droit d'émettre. Le conseil constitutionnel ira jusqu'à débouter des radios contestant des mises en demeure infligées par le C.S.A, en justifiant sa décision par le fait que les autorités administratives indépendantes agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, ont une mission assortie d'un pouvoir de sanction nécessaire à l'accomplissement de leur mission, «*dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis*»¹⁷.

Mais pour revenir au cas tunisien, il faut dire que dans la pratique il y a un mauvais usage de la liberté de s'exprimer et celle de communiquer. Car, il fut pensé à tort que celles-ci étaient absolues et ne pouvaient souffrir aucune limite.

D'ailleurs, pendant longtemps l'idée la plus répandue était que les médias assuraient une liberté de communication grâce aux principes du service public, puisque l'audiovisuel en était un : le principe d'égalité assurait l'accès de tous à l'antenne dans le respect des différences, le principe de continuité s'opposait au droit de grève (décision du conseil constitutionnel français 1979), le principe de

¹³ Promulgué par la loi n°2001-1 du 15 janvier 2001, J.O.R.T n°5 du 16 janvier 2001, pages 83 à 92.

¹⁴ Par la loi du 29 juillet 1982 puis par la loi du 30 septembre 1986.

¹⁵ L'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose : «*La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme. Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre des abus de cette liberté dans des cas déterminés*».

¹⁶ Voir à ce sujet, Debbasch (Ch.) : «*la liberté de la communication audiovisuelle en France*», in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1989, Volume 41, n°2, p. 305 à 312.

¹⁷ Décision du Conseil constitutionnel français n°2013-359 du 13 décembre 2013, *Sud Radio service et autres (mise en demeure par le conseil supérieur de l'audiovisuel)*.

mutabilité soumettait les médias à une adaptation constante de leurs moyens aux nouvelles technologies.

Pourtant, les citoyens dans les régions ne cessaient de dénoncer une certaine ignorance de la part des médias, d'un dénigrement de leurs droits citoyens. Ainsi, les sujets qui occupaient la Une n'avaient pas forcément trait aux processus électoral, certains événements importants étaient occultés par des faits divers ou des scandales, et enfin, certains sujets contribuaient tout simplement à diviser l'opinion publique et à fractionner l'électorat.

La faible présence des médias à l'échelle régionale, avait été dénoncée par le rapport d'observation de la mission de la francophonie qui ramène cette faiblesse à la forte centralisation des médias tunisiens vers la capitale¹⁸.

Mais la reconnaissance des droits ne vaut pas grand-chose si elle n'est pas assortie d'une mise en œuvre réelle et efficace. Celle-ci se manifeste également à travers la mise en place d'un code déontologique.

B - les règles déontologiques

Après la révolution du 14 janvier 2011, et en raison de l'absence d'un encadrement juridique, le secteur médiatique a fonctionné de manière anarchique, jusqu'à la création de l'instance qui allait le réformer.

Mais d'abord, la haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, créée au lendemain de la révolution¹⁹, a eu du mal à faire passer les deux textes

¹⁸ Rapport de la Mission d'observation de la francophonie, Election de l'assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 en Tunisie, précité, précise que : «Les électeurs des provinces ont été insuffisamment informés sur les listes régionales ou les candidats locaux de partis nationaux. Une prime a donc été donnée aux listes bénéficiant d'une forte exposition nationale ou aux listes locales bénéficiant d'importantes ressources financières pour se faire connaître au sein de la population (selon des méthodes parfois peu éthiques et populistes telles celles du Mouvement de la pétition populaire pour la liberté, la justice et le développement – Al Aridha al Chaabia à Sidi Bouzid). Peu de titres écrits sont apparus dans les provinces. Les radios privées régionales nouvellement autorisées n'ont pas commencé à émettre à temps pour la campagne (sauf une, dans la région de Bizerte). Si les radios privées et les médias écrits nationaux ont disposé parfois de correspondants régionaux, d'ailleurs peu formés, ceux-ci étaient le plus souvent pigistes occasionnels ou journalistes amateurs (souvent instituteurs, fonctionnaires ou libraires)».

¹⁹ La haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, la réforme politique et la transition démocratique, Créée le 15 mars 2011, par la fusion entre le conseil de défense de la révolution, groupe bénéficiant d'une légitimité révolutionnaire, et de la commission supérieure de la réforme politique (dont la création a été annoncée dès le 17 janvier 2011, et la composition fixée le 28 janvier 2011). C'est l'une des trois commissions nommées au lendemain de la révolution pour réformer les institutions de l'Etat tunisien, durant le processus transitoire.

relatifs à la réforme du secteur, à savoir les décrets – lois n°115 et n°116²⁰.

Elaborés par une sous-commission chargée de la réforme du secteur médiatique et relevant du comité d'experts issu de cette haute instance, la première version des textes avait fait le choux gras de la presse qui y voyait un verrouillage de la liberté d'expression, un dénigrement des particularités du secteur, voire un retour à la dictature. Ces textes avaient été vivement critiqués d'autant qu'ils n'avaient aucune assise constitutionnelle, puisque la constitution de 1959 avait été suspendue et la nouvelle non promulguée à ce jour. Leur promulgation tardive, après les élections, fera échapper le processus électoral de 2011 à l'application des règles qui y sont fixées.

C'est la création d'une instance nationale pour la réforme de l'information et la communication, l'I.N.R.I.C²¹, qui va bouleverser un peu le cours des choses, instance consultative chargée entre autres d'émettre ses propositions sur la réforme du secteur en se référant – en l'absence d'une constitution – aux normes internationales et au droit comparé.

Dans ce contexte, où commençait à s'installer une grave crise de confiance dans les institutions et en ceux qui les gouvernent, trois obstacles majeurs étaient à dépasser :

Primo, la difficulté à faire admettre le travail et réorganiser le secteur sur la base des nouvelles libertés acquises depuis la révolution et en tenant compte des principes issus de la révolution également tel que le développement régional, la dignité, la liberté...etc.

Secundo, dépasser le vide juridique et aboutir à l'adoption d'un code déontologique et des textes réglementaires régissant le secteur.

²⁰ Le décret-loi n°116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de communication audiovisuelle et à la création d'une Haute Instance Indépendante pour la Communication Audiovisuelle (H.A.I.C.A).

²¹ Cette instance devait – selon son texte constitutif – en outre «évaluer l'état du secteur dans toutes ses composantes», et «proposer des scénarios pour assurer la mise à niveau des médias et de la communication», mais également de proposer les textes législatifs nécessaires à une restructuration du secteur. Enfin, l'I.N.R.I.C était chargée aussi d'émettre des avis concernant les demandes présentées pour la création de chaînes radiophoniques ou télévisées, en attendant l'adoption d'un texte définitif réglementant le secteur.

Tertio, faire face également aux revendications des professionnels et leurs craintes.

A cet effet, sans règles éthiques, les médias ne sauraient fonctionner, c'est pour cela que lors des élections du 23 octobre 2011, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (I.S.I.E) a mis au point un code déontologique pour les médias, dit «code de conduite des journalistes». La couverture médiatique des élections s'était donc faite selon le code électoral, les arrêtés relatifs à la campagne électorale, et le code de conduite établi par l'I.S.I.E et adressé aux journalistes. Journalistes et non médias, pourtant la différence est de taille. Car combien même le journaliste à son échelle peut être respectueux des us et règles du métier, il demeure tout de même «à la merci» de sa rédaction, et donc lié à l'orientation politique et idéologique, et à la ligne éditoriale du média auquel il est rattaché.

Car le travail journalistique en période électorale ne se limite pas seulement à réaliser des interviews, mais aussi et surtout à vérifier l'exactitude de certaines informations, de certaines déclarations ou allégations, à faire de l'investigation, ou encore à décrypter les sondages.

Dans ce texte destiné aux journalistes, l'I.S.I.E avait posé à la charge de ceux –ci le respect des lois et règlements en vigueur et notamment le respect des arrêtés régissant la campagne électorale²².

Ce document fonde la mission des journalistes sur :

- **la responsabilité** à travers notamment leur rôle «d'informer les électeurs sur le système électoral, les modalités de vote, et les différentes procédures corrélatives au processus électoral».

- **la neutralité**, en assurant une «couverture médiatique objective, équilibrée, et impartiale du processus électoral»

- **La neutralité appelle également à l'impartialité**, puisque les journalistes doivent «s'abstenir de faire des déclarations au public susceptibles de porter atteinte à la crédibilité du processus électoral et/ou faisant appel à la violence».

²² Trois arrêtés de l'I.S.I.E du 3 septembre 2011, relatifs aux élections du 23 octobre 2011, J.O.R.T n°67 du 6 septembre 2011.

Et là je reviendrais tout à l'heure sur ce point concernant la crédibilité et notamment la conduite à respecter en cas de fraude électorale.

- **l'indépendance**, en refusant tout don donné proposé pour diffuser, ou publier une information erronée ou pour occulter une information occulte.

Néanmoins, ce texte focalisé essentiellement sur la couverture pendant les élections, ne contient aucune disposition relative à la campagne électorale, qui constitue une étape importante du processus électoral. En effet, les débats et les interviews réalisés durant la campagne doivent garantir le respect de la pluralité et de l'équilibre entre les différentes parties.

Force est donc de constater que ce texte élaboré par l'I.S.I.E pour pallier au vide juridique laissé par l'absence d'un code de la presse adapté à la nouvelle réalité politique tunisienne, fut insuffisant et inapte à répondre aux besoins du secteur. Les rapports élaborés après les élections par des ONG, ou des missions d'observation démontrent **l'existence d'un défaut de déontologie**, notamment pour la presse écrite²³ qui est essentiellement dû à une confusion entre commentaires et informations²⁴. Même si la presse publique demeure plus neutre que la Presse privée²⁵, et ceci s'explique sans doute par le fait que beaucoup de journaux qui ont vu le jour après la révolution, sont en fait des journaux de partis politiques.

Les stations de Radio n'ont pas échappé à ce piège, et même si la plupart des chaînes avaient réalisé un certain équilibre lors de la couverture des élections, les journaux d'information radiophoniques sont restés plus partisans à près de 30% selon ce même rapport. Les chaînes de télévision, ont quant à elles, réalisé un contenu partisan à 35,84%.

Certains médias ont rédigé et adopté leur propre charte interne de déontologie²⁶, se démarquant ainsi de la masse, et ce qui explique peut être les écarts de conduite entre les médias.

²³ Rapport Coalition des ONG, Medias-MONITORING-TUNISIE-2011, ATFD-AFTURD-LTDH-CNLT-SNJ, publié sur internet.

²⁴ Selon ce rapport : durant la phase préélectorale, 32,06% de la matière observée est marquée par le parti-pris.

²⁵ Même source de référence.

²⁶ Il s'agit de Radio express FM, tel qu'il ressort du rapport de la Mission d'Observation de la Francophonie, précité supra.

Paragraphe deuxième : les contraintes

Un certain nombre d'obstacles scrutent les médias en période électorale. La précarité du climat politique, auquel s'ajoute parfois une certaine insécurité, sur fond de crise économique et sociale, complique la mission médiatique et la rend parfois insurmontable. Ces contraintes se manifestent à un double niveau :

- au niveau de l'accès aux médias d'abord.
- au niveau de l'insécurité du climat électoral ensuite.

A - L'accès aux médias²⁷

L'accès équitable aux médias est l'un des principes fondamentaux des élections. La plupart des organismes internationaux utilisent le terme d'accès équitable et non d'égal accès. En réalité, la différence est de taille.

En effet, l'égal accès aux médias, impose à ceux-ci, publics comme privés, de traiter sur le même pied d'égalité tous les candidats et/ou tous les partis en lice, sans distinction. L'article 11 de l'arrêté du 3 septembre 2011 fixant les règles que les médias doivent observer lors de la campagne électorale, avait même utilisé le terme d'**«égalité proportionnelle»**, en précisant que celle-ci implique un temps de parole et de présence à l'antenne, égal pour tous les candidats et leurs supporters, mais aussi proportionnel à la présence de ses candidats ou ces listes ou groupe politique au niveau de chaque circonscription électorale.

Tandis un accès équitable, donnerait la possibilité aux médias privés de choisir de soutenir un candidat ou une liste, et donc d'avoir une ligne éditoriale partisane, tout en respectant la déontologie du métier et en accordant aux autres candidats et/ou listes un droit de réponse.

Certaines voix voudraient donc que l'on distingue entre médias publics et médias privés mais ceci est erroné :

- les médias publics sont un service public et doivent se conformer aux règles déontologiques : heures de grande audience, représentativité, contenu des programmes, et ne doivent pas être le prolongement du discours en place,

²⁷ Voir à ce sujet le Rapport de la Mission d'observation de la francophonie, Election de l'assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 en Tunisie, précité, P.39.

notamment en réservant une grande partie à la couverture des activités gouvernementales.

- les médias privés : sont financés par des capitaux privés, ce qui au jugement de certains pourrait justifier un écart de la ligne éditoriale.

En réalité, dans les médias assurant un service public, c'est un accès égalitaire qui est préconisé et non un accès équitable, car seul le principe d'égalité est le garant de la neutralité et l'indépendance des médias, de plus, il n'est pas de leur devoir de faire de la différenciation de traitement dans un but correctif, pour accorder plus d'espace à un candidat méconnu du public, ou à une liste indépendante par exemple, car tous les candidats doivent pouvoir partir avec les mêmes chances. Les obligations fixées par les textes, pèsent donc à la charge de tous les médias, à partir du moment où ils décident de couvrir le processus électoral.

B - Le contexte difficile

Dans les pays en transition démocratique ou même les pays en conflit ou sujet à des guerres intestines, le travail des médias devient plus compliqué, voire même insurmontable. L'insécurité, les conflits régionaux, les catastrophes, les menaces terroristes, la violence politique, sont autant de facteurs qui rendent la tâche difficile et fragilisent le contexte d'action.

A cela s'ajoutent d'autres difficultés qui entravent l'exercice du métier, telles que les difficultés matérielles, la violation de l'éthique professionnelle par des médias concurrents, les agressions des journalistes et le renvoi des équipes de certains meetings avec destruction de matériel etc. Ainsi, les différents rapports de monitoring des médias présentés à l'issue des élections du 23 octobre 2011, avaient relevé *«une faible présence médiatique régionale»*, à tous les niveaux, que ce soit dans la presse écrite ou dans l'audiovisuel. Pire encore, *«les cinq radios publiques régionales ne disposent pas (ou peu) de correspondants locaux dans les autres villes de leur zone de couverture. Quant à l'agence de presse nationale, la T.A.P, dispose de 24 correspondants régionaux dont 80% sont des salariés, cependant peu formés et équipés, sans aucun photographe»*²⁸.

²⁸ Ibid.

Le rôle des médias dans un tel contexte est indéniable, il est destiné à attiser la crise et non à la nourrir; à se limiter à couvrir toutes les zones en toute impartialité et indépendance.

Enfin, il est à noter que la sécurité doit comprendre aussi bien la sécurité juridique que physique, sauf que ces deux notions n'avaient été introduites qu'après les élections du 23 octobre 2011, dans le décret-loi n°115 relatif à la liberté de la presse.

Paragraphe troisième : la stratégie des médias

Au-delà de l'information et de la communication, les médias se doivent d'avoir une stratégie avant, pendant et après les élections. Celle-ci doit être préservée de toutes tendances partisanses.

Une stratégie, ce n'est pas de prendre parti, mais tracer **une ligne de conduite** à adopter; et se placer à égale distance de toutes les parties prenantes au processus électoral. Pour ce faire les médias doivent d'abord évaluer leurs besoins, et se doter du savoir-faire nécessaire pour le traitement de l'information et des discours.

Cette stratégie doit pouvoir également faire face aux difficultés que pose la couverture médiatique et notamment en période de crise ou en zones de conflits.

A - Evaluation des besoins²⁹

Les élections ne sont pas une mince affaire, c'est même une grande entreprise, et les médias ne peuvent y prendre part s'ils ne sont pas suffisamment outillés en moyens humains et matériels pour ce faire.

Car la couverture des élections, que ce soit pour la campagne, ou pour le déroulement des élections, impose de couvrir toutes les circonscriptions sans exclusion géographique, ou politique. Cependant, seules les chaînes financièrement prospères pourront le faire, car cela nécessite un investissement spécial, or il n'y a pas de subventions spéciales pour les médias en période électorale, et la publicité électorale, qui pourrait être une ressource importante pour les médias, est expressément interdite³⁰.

²⁹ Voir à ce sujet, le chapitre consacré à la question dans le rapport de la Mission d'observation de la francophonie, Election de l'assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 en Tunisie, précité, p.51.

³⁰ Les arrêtés de l'I.S.I.E du 3 septembre 2011 pour les élections du 23 octobre 2011, et plus tard le Décret-loi n°116, précité.

Les frais de déplacement et de couverture ne sont pas les seuls obstacles, car la chaîne doit prévoir une restructuration de sa programmation en consacrant suffisamment d'espace pour les débats, les tables rondes et les interviews.

Toute cette programmation spéciale nécessite en outre un suivi continu et exceptionnel de l'actualité. A cet effet, un espace doit être consacré à l'éducation citoyenne et à la diffusion de spots d'information à l'intention des citoyens. Lors des élections de 2011, certains médias avaient diffusé les spots d'information de l'I.S.I.E, tout en produisant leurs propres spots destinés à informer les citoyens sur les différentes étapes du processus électoral. De même, une charte interne doit être adoptée au niveau de chaque média, afin d'obliger le personnel et les journalistes à s'y conformer.

Les élections imposent aux médias également une certaine mise à niveau de leur personnel et la formation de celui-ci au processus électoral, car la couverture médiatique suppose une certaine connaissance des lois et règlements en vigueur, du code électoral, des droits et libertés, de la déontologie, du monde politique, du droit comparé...etc.

Enfin, des dispositions particulières doivent être prises afin d'assurer la sécurité des journalistes ou des locaux.

B - le traitement de la matière électorale

La communication politique, et spécialement celle utilisée en période électorale a pour but essentiellement de battre sur leur propre terrain les médias. Les discours, les entretiens, sont menés de manière différente et tout le travail des médias en général et des journalistes en particulier, consistera à bousculer les politiques, à déranger, à décrypter discours et déclarations ; Il faut donc éviter de tomber dans le piège de la communication politique destinée parfois à créer le buzz, à déranger, et à surprendre.

C'est ici que la différence entre information et opinion ou commentaire de l'information prendra toute sa signification, en effet, les médias se doivent d'informer en toute neutralité et indépendance. Les commentaires qui doivent suivre, doivent se faire sur la base d'une interview d'experts afin d'analyser, comparer l'information, voire décortiquer ou même décrypter celle-ci sans prise de position. Plusieurs précautions sont à observer :

- Distinguer activités officielles et activités électorales
- Distinguer entre informations et communiqués
- Distinguer les sondages et ne pas se fier à une seule source
- Vérifier l'information

Toutefois, des difficultés risquent de se poser lorsque l'information est donnée à chaud et qu'elle nécessite un traitement rapide, qui conduit parfois à induire en erreur ou à faire des commentaires qui réduisent sa crédibilité.

Pour conclure sur ce premier axe de réflexion, nous dirons que les médias, au-delà de leur pouvoir de persuasion ou de dissuasion, sont avant tout les «veilleurs» du processus électoral (je n'oserais pas dire les gardiens), mais qu'ils ne peuvent mener à bien leur mission s'ils ne sont pas suffisamment outillés pour ce faire, juridiquement et matériellement.

Veilleurs, observateurs du processus électoral, partenaires, garants de la transparence et de l'instantanéité de l'information et des résultats, ils n'en sont pas moins les victimes, en raison notamment des retombées auxquelles l'expérience électorale pourrait conduire.

Section Deuxième :

Les médias «victimes» du processus électoral :

En effet, en dehors des acteurs politiques, s'il y a des institutions qui «payent» de leur engagement au profit du processus électoral, c'est bien les médias. Car l'engagement pris aura des conséquences qui se manifesteront à plus d'un titre :

D'abord, l'engagement au profit du processus électoral est purement stratégique et non lucratif, car à partir du moment où ils s'y engagent les médias, devront consacrer un budget à la chose. Les arrêtés de l'I.S.I.E du 3 septembre 2011 mettent à la charge des médias tous les frais de la campagne, y compris les spots d'éducation citoyenne, et les obligent même à renoncer à la diffusion de spots publicitaires, si nécessaire.

Ceci va donc augmenter les dépenses et réduire les recettes.

Mais ce n'est pas tout, car l'engagement au profit du processus électoral est aussi une question de prestige, puisque le public risque de se détourner du

média en question, si celui-ci ne suit pas ou ne couvre pas l'actualité et le processus électoral.

Enfin, les médias risquent de se retrouver serrés tel dans un étau du fait de cette participation au processus électoral, et cela se manifeste essentiellement à trois niveaux :

- Au niveau de la rigueur des textes, d'abord.
- Au niveau de leur positionnement dans le paysage médiatique, ensuite.
- Et au niveau de la régulation dont ils font l'objet, enfin.

Paragraphe premier :

Rigueur juridique et liberté de communication audiovisuelle ne font pas bon ménage ensemble

La liberté de communiquer fut le grand absent des élections de 2011, puisqu'elle n'était consacrée dans aucun texte juridique³¹. Le code des télécommunications³² est muet sur la question, tout comme la constitution de 1959, suspendue en mars 2011. Le texte qui devrait la consacrer, à savoir le décret-loi n°116 en l'occurrence, a été promulgué le 2 novembre 2011, donc tout juste après les élections du 23 octobre 2011. Pourtant, la reconnaissance de cette liberté n'est pas seulement d'ordre stratégique, car il s'agit avant tout de la reconnaissance du caractère exceptionnel de la communication audiovisuelle, qui pour des raisons historiques, politiques, économiques et culturelles, nécessite l'application d'un régime spécifique et distinct par rapport à ce qui est applicable dans le secteur de la presse écrite, le cinéma ou encore les télécommunications. Mais sans pour autant être une simple application de la liberté d'expression au support audiovisuel, car elle constitue une liberté à part entière.

³¹ En revanche, en France, la liberté de communiquer a été consacrée dans une loi du 29 juillet 1982 puis par la loi du 30 septembre 1986, elle trouve pourtant sa source dans le même article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Promulguée par l'assemblée nationale française, le 26 août 1789. L'article 11 de la déclaration dispose : «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme. Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre des abus de cette liberté dans des cas déterminés»), qui consacre la liberté de la presse.

³² Promulgué par la loi n°2001-1 du 15 janvier 2001, J.O.R.T n°5 du 16 janvier 2001, pages 83 à 92.

A l'heure actuelle, cette liberté est consacrée dans le Décret-loi n° 11633, comme étant la liberté de mettre à la disposition du public, de services auditifs et/ou visuels, quelque soit le mode de présentation. Elle fait également l'objet d'une disposition, dans le projet de la nouvelle constitution.

Or, cette liberté nous paraît incompatible avec la rigueur imposée aux médias lors du processus électoral, en effet, même si la liberté de communication audiovisuelle a évolué graduellement d'un monopole à la concurrence, il n'en reste pas moins que cette liberté de communiquer était toujours considérée par rapport au public et à son droit à l'information, et d'accès à celle –ci, mais rarement du côté du producteur-investisseur c'est-à-dire comme un droit d'émettre. Par conséquent, les restrictions que posera le code électoral et les textes y associés, vont conduire à la restriction de cette liberté.

Ainsi, les médias seront dans l'obligation de respecter:

- le contrôle du temps d'antenne
- le contrôle sur la répartition et le contenu des programmes
- l'interdiction de la publicité électorale ou politique
- le cahier de charges pour l'enregistrement de spots qui oblige les médias à se conformer à certaines normes techniques
- la restriction de la ligne éditoriale : interdiction de divulguer les résultats des sondages, les commentaires, études et analyses dès le début de la campagne électorale, ainsi que l'obligation de produire et diffuser des spots d'éducation citoyenne au profit de l'I.S.I.E

En définitive, et sans frôler l'atteinte à cette liberté de communication, les règles juridiques de la couverture médiatique du processus électoral vont en restreindre les contours de manière soutenue. Ce qui nous pousse à nous interroger sur la teneur de cette liberté de communication et de son utilité ? Est-elle une liberté pour le public ? Ou une liberté pour le média ?

En réalité, et même si l'orientation générale du droit comparé, s'achemine vers la considération de la liberté de communication comme une liberté

³³ Article 1^{er} du décret-loi n° 116, précité.

orientée vers le public plutôt que vers les entreprises médiatiques, comme c'est le cas en France, où le conseil constitutionnel français persiste à la défendre comme un droit pour le public, la liberté de communication, ainsi qu'elle ressort du décret-loi n° 116, est à notre sens, orientée vers les entreprises médiatiques. En effet, outre la reconnaissance de cette liberté, le texte prévoit la création d'une Haute Instance indépendante pour la Communication audiovisuelle (H.A.I.C.A), en vue de garantir la pluralité de celle-ci. En outre, le texte régit le fonctionnement de cette instance et les règles qu'elle est appelée à régir.

En réalité, la distinction du sens donné à cette liberté aura pour conséquence le constat suivant :

- Lorsque cette liberté est orientée vers le public, c'est-à-dire comme un droit pour le public de communiquer à travers les médias, les restrictions dictées par le processus électoral peuvent être justifiées par **l'uniformisation des règles d'accès aux médias**.

- En revanche, lorsqu'elle est orientée vers les entreprises, c'est-à-dire plus comme une liberté d'entreprendre, et le droit de communiquer ou de ne pas le faire et de la manière que l'entreprise juge opportune de le faire, les règles juridiques peuvent constituer ainsi **une restriction ou une limite à celle-ci**.

Paragraphe deuxième :

Performance médiatique et positionnement lors du processus électoral

L'enjeu du processus électoral pour les médias, c'est la performance médiatique, car pourquoi sinon s'y impliquer ?

Il faut noter au préalable qu'il n'existe aucune obligation pour les médias privés de s'impliquer dans le processus électoral, car il s'agit selon les trois arrêtés du 3 septembre 2011 d'une obligation qui pèse à la charge des médias publics, d'expression arabe³⁴.

Les enregistrements des spots pour la radio et la télévision de la campagne électorale s'étaient faits dans les locaux de la télévision nationale. Les

³⁴ A l'exclusion de Radio Tunis Chaîne Internationale (R.T.C.I), radio publique relevant de l'entreprise Radio Tunisienne, et ce en raison de la langue de diffusion, car il s'agit d'une radio arabe d'expression française, avec également des programmes de langues étrangères.

arrêtés promulgués par l'I.S.I.E n'imposent pas aux médias privés de couvrir la campagne électorale, mais ceux qui souhaitent le faire, devaient en faire la demande à l'I.S.I.E au moins deux semaines avant le démarrage de la campagne électorale, quant aux spots de la campagne, ceux-ci devaient être à la charge des médias privés. Ce qui explique que la plupart des médias s'étaient limités aux émissions de débats et d'interviews au lieu de l'enregistrement des spots de la campagne.

En l'absence donc d'un texte obligeant les médias privés à s'impliquer dans la campagne électorale, quelles seraient les motivations qui pourraient pousser un média à y prendre part ?

Tout d'abord, il y a le fait de **satisfaire les attentes du public** et donc d'assurer la course vers l'audimat, et la période électorale, constitue comme tout événement national, une occasion pour se positionner à la tête des médias.

Il y a ensuite, le fait de **satisfaire l'intérêt général**, les médias assurant un service public, celui-ci se doit d'être accessible et utile à la fois. Les utilisateurs du service public audiovisuel doivent se sentir concernés par les programmes offerts.

Enfin, il y a cette **nouvelle légitimité issue des médias**. En effet, outre la célébrité, les médias offrent l'opportunité d'être accessibles à une masse plus importante et plus homogène d'électeurs. Ils offrent ainsi une nouvelle légitimité politique aux parties politiques. Ce phénomène est aussi réversible vers les médias, en ce sens que le succès médiatique de certains politiciens fait aussi le succès commercial des médias, et par ricochet, le succès professionnel des journalistes.

Paragraphe troisième :

la régulation médiatique et le réajustement des orientations éditoriales

En dépit des règles de conduite mises en place, les médias commettent bien souvent des écarts pour ne pas dire des incartades lors du processus électoral. Les raisons de ces écarts se justifient souvent par le manque d'expérience en matière de couverture électorale, que ce soit en ce qui concerne la programmation et la répartition des programmes, qu'en ce qui concerne également la connaissance du processus électoral, et du droit

électoral. Très souvent la connaissance du code des bonnes conduites, se limite à une circulaire interprétative diffusée par voie hiérarchique, ou des consignes orales prodiguées lors des réunions de rédaction. Ces écarts se justifient aussi par le manque de moyens matériels et le désir d'assurer quand même une couverture aux moindres frais, ce qui conduit à faire l'économie de certaines procédures.

Néanmoins, ces écarts sont inévitables. D'où la nécessité d'une régulation du secteur audiovisuel.

La régulation est l'acte de régler, ou de rendre régulier un mouvement ou un débit. Ce terme désigne également l'ensemble des procédés et des mécanismes mis en œuvre pour réguler un secteur, c'est-à-dire y assurer un certain équilibre en luttant contre le monopole, et en instaurant des règles éthiques de loyauté et de transparence.

Lors des élections de 2011, et en l'absence d'une instance spéciale de régulation, cette mission fut confiée à l'I.S.I.E ainsi qu'il ressort de l'arrêté du 3 septembre 2011 portant fixation des règles et procédures relatives à la campagne électorale. L'article 30 de cet arrêté confie à l'I.S.I.E le soin de contrôler les médias lors du processus électoral, à travers notamment le recrutement d'observateurs ou contrôleurs des médias.

Les différents rapports présentés par les O.N.G ou par l'I.S.I.E elle-même à l'issue du processus électoral montrent que malgré le souci d'assurer un certain équilibre, le format des émissions a été «peu courant», c'est ce qui ressort en tout cas du rapport de la mission d'observation de la francophonie, qui fait état en outre d'un manque de formation et d'expérience des médias, qui ont conduit à «une certaine partialité partisane» et à «l'incivisme de certaines directions de médias de la presse écrite et de chaînes de télévision privées»³⁵. Par ailleurs, le rapport présenté par la coalition de quelques O.N.G³⁶, dont la ligue tunisienne des droits de l'homme et le syndicat national des journalistes font état de :

- un défaut de déontologie pour la presse écrite, même si la presse publique demeure plus neutre par rapport à la presse privée

³⁵ Rapport précité supra.

³⁶ Rapport Coalition des ONG, Medias-MONITORING-TUNISIE-2011, 29 février 2012, précité.

- les stations de radio ont dans l'ensemble réalisé un certain équilibre des programmes mais que l'information demeure partisane à près de 30%

- Plus de 35% des informations véhiculées sur les chaînes de télévision avaient un caractère partisan.

- L'absence d'un journalisme d'enquête et/ou d'investigation, ou encore d'un journalisme d'investigation

- Enfin, la présence des femmes est minime et quasi-inexistante, sur tous les supports médiatiques³⁷.

Quant au rapport de l'unité de monitoring des médias de l'I.S.I.E sur la couverture médiatique des élections de 2011, il fait état également de l'absence d'un journalisme de proximité et/ou d'enquête. Ainsi, même si la couverture fut «neutre dans l'ensemble», il n'en reste pas moins que certains médias n'ont pas cherché à cacher leurs tendances partisans, ainsi des actes de partialité, de publicité politique ou de publicité masquée avaient été relevés. L'absence de neutralité avait même effleuré le «sensationalisme» quelques fois.

Dans son rapport d'activité sur la réforme du secteur médiatique, l'I.N.R.I.C fait état également de «pressions subies», ce qui a démontré *«des réticences d'acteurs médiatiques à se conformer aux règles encadrant la campagne et à accepter l'émergence d'un régulateur indépendant. Les initiatives de réflexion et positionnement déontologiques n'ont pu dès lors relever que d'initiatives internes à chaque média, rendant sporadique l'adoption de chartes internes dédiées à la couverture des élections et ayant freiné l'émergence de premières initiatives collégiales et sectorielles d'autorégulation»*³⁸.

A l'heure actuelle, la question de la régulation audiovisuelle lors des prochaines élections législatives doit prendre en considération deux éléments essentiels :

1° D'abord, **l'existence de chaînes de télévision qui diffusent sur satellite en extra-territorialité, et l'existence de chaînes de radios sur internet.** Ces médias diffusent sans autorisation préalable.

³⁷ 10% sur la télévision publique, 20% sur une des chaînes privées.

³⁸ Rapport général d'activité de l'I.N.R.I.C présenté à la fin de sa mission, avril 2012. Disponible en ligne : www.inric.tn

Absente des deux décrets-lois n°115 et n°116, la notion de territoire est pourtant une notion clé, car les autorisations d'émettre sont aujourd'hui octroyées sur la base du découpage administratif du pays en gouvernorats. Fortement critiqué lors des dernières élections du 23 octobre 2011, ce découpage est aujourd'hui remis en cause, en ce qu'il ne tient pas compte des réalités économiques, géographiques et démographiques des régions, et par conséquent certains jugent l'octroi des licences d'émettre sur cette base complètement erroné.

A un niveau plus général, **l'extra-territorialité n'a pas fait l'objet des préoccupations de l'I.N.R.I.C et de son rapport sur la situation du secteur audiovisuel.** En réalité, il s'agit d'un phénomène qui a pris de l'ampleur ces dernières années à tel point que certaines chaînes de télévision ont fini non pas seulement par envahir, mais tout simplement par étouffer le paysage audiovisuel. Ces télévisions qui n'ont pas reçu d'autorisation pour émettre sur le territoire national, mais émettent à partir de l'étranger en n'étant pas soumises aux cahiers de charges, tout en s'arrogeant de grosses parts du marché publicitaire³⁹.

Cette extra-territorialité les fait échapper également à tout contrôle sur le contenu, ce qui les rend «intouchables» en cas de débordements, puisqu'ils échappent ainsi aux procès.

Cette extra-territorialité les fait également échapper au chapitre IV prévu par le décret-loi n°116, et qui dans les articles 33 à 38, limite la concentration des médias sur la base de la concurrence loyale. Couramment connue sous le nom de *loi anti-trust*.

2° Ensuite, **le second point à prendre en considération pour les prochaines élections, ce sont les dispositions du Décret-loi n°116 et notamment les articles 42 et 45 :**

- **L'article 42, qu'il faudrait à notre sens réformer** impose aux partis politiques d'utiliser uniquement les médias tunisiens lors de la campagne

³⁹ En termes d'audimat, mais aussi de recettes publicitaires, et même en termes de contenu des programmes, puisqu'étant à la tête des sondages, ils réussissent à avoir les invités qui font la une et même très souvent aussi, des scoops, C'est le cas de la chaîne de télévision «Ettoursiyah» à la tête des sondages et qui réussit à faire jusqu'à 6 millions de téléspectateurs (source : sondages SIGMA conseil).

électorale, ce qui pose le problème des inégalités territoriales : les candidats devront se déplacer en Tunisie, et à Tunis surtout, pour faire campagne dans les médias, avec tout ce que cela emporte comme problèmes de coûts, de décalage horaire de la diffusion des spots, d'accessibilité aux chaînes etc.

- **L'article 45 qui interdit expressément la publicité électorale** en exposant à des amendes pécuniaires, les médias qui diffusent des programmes, ou des annonces, ou des spots de publicité au profit d'un parti politique, ou d'une liste électorale, que ce soit à titre gratuit ou onéreux. Le texte ne précise pas cependant, s'il y a une limite ou des règles particulières quant au nombre de passages dans les émissions de débat ou les reportages télévisés. Or, ces passages qui prennent souvent l'allure d'une information, constituent souvent une autre forme de publicité ou de propagande, dite publicité masquée et expressément interdite par les arrêtés de l'I.S.I.E du 3 septembre 2011, et fortement critiquée et sanctionnée même en droit comparé, ainsi qu'il ressort d'une décision du C.S.A français du mois de septembre 2013⁴⁰.

En somme, le rôle d'une instance de régulation, n'est pas d'être le gendarme de l'audiovisuel, mais de se prononcer sur les abus et les dépassements qui sont commis dans les médias : insultes, diffamation, propos incitant à la haine, appel au meurtre...etc., et qui sont nuisibles aussi bien aux droits de l'homme qu'à la stabilité du processus démocratique, parce que si les choses demeurent telles qu'elles sont, il ne pourra y avoir d'élections démocratiques et transparentes, les médias étant le principal outil de la propagande électorale. Or l'actuelle H.A.I.C.A soulève quelques critiques quant à :

- son indépendance : sa composition et ses modalités de fonctionnement ne garantissent en effet pas sa totale indépendance

- ses moyens d'action : car il ne s'agit pas seulement d'adresser des injonctions aux médias, le plus important étant d'instaurer un code de déontologie et de fixer les règles qui constituent des infractions.

⁴⁰ *Décision du C.S.A du 18 septembre 2013 (publiée le 9 octobre 2013), présentation d'ouvrages d'animateurs, France Télévision mise en garde et mise en demeure, publiée en ligne : www.csa.fr*

- Dans le projet de constitution, un article unique est dédié à l'instance de l'information⁴¹ (c'est le nom retenu dans le projet de la future constitution), Par ce choix de la commission de rédaction et de coordination de l'A.N.C, l'article 124 du projet de constitution ne prévoit que la constitutionnalisation de la commission, ses principales prérogatives, ainsi que le nombre de ces membres. Ce qui ne remet pas en cause pour l'instant, et suis tentée de dire dommage, le décret-loi n° 116, qui fixe tous les détails relatifs, au fonctionnement et à la composition de cette commission.

Enfin, il échet de remarquer que le droit comparé est très mitigé quant aux effets de la régulation, certains affirment que les médias publics ne sont pas soumis aux mêmes règles que les médias privés et peuvent même être exempts de certaines restrictions. En réalité, il n'existe pas de règles particulières mais celles-ci varient en fonction du système juridique :

- Ainsi, en Espagne comme en Allemagne, il n'existe aucune instance autonome de régulation des médias publics. Quant au cadre général, il est fixé en Allemagne par la jurisprudence de la cour constitutionnelle. En Espagne, comme en Italie, c'est une commission parlementaire qui est chargée du contrôle permanent des médias publics. Tandis que les médias privés sont contrôlés par des établissements publics autonomes. La même solution a été privilégiée aux Pays-Bas également.

Conclusion

D'aucuns pourraient soutenir que les médias sont un danger pour le processus démocratique : manque de transparence, risque de manipulation, mainmise des médias sur les campagnes électorales...etc., autant de facteurs préjudiciables au processus électoral. Aujourd'hui, et pour les prochaines élections, le code électoral ainsi que les textes qui y seront associés, doivent tenir compte de la particularité – oserais-je dire fragilité – du secteur médiatique.

⁴¹ C'est l'article 124 du projet de constitution (version juin 2013), et qui dispose : « L'instance de l'information est chargée de la régulation et du développement du secteur de l'information, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, le droit d'accès à l'information et l'instauration d'un paysage médiatique pluraliste et intègre. L'instance est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs à son domaine de compétence. L'instance se compose de neuf membres indépendants, neutres, compétents, expérimentés et intègres qui effectuent leur mission pour un mandat unique de six ans avec renouvellement du tiers de ses membres tous les deux ans ».

Afin de mener à bien la mission qui leur est impartie, les médias se doivent d'être outillés sur tous les plans pour ce faire. Une bonne assise juridique, une stratégie particulière respectueuse du contexte de transition, et une mission capable de résister et faire face à toute épreuve, sont les ingrédients d'une réussite.

Et pour ne pas avoir à faire face à des retombées négatives du processus électoral, et se trouver pris au piège des textes, renforcés en cela par une régulation encore imparfaite et un cadre juridique aux contours imprécis, il importe de prendre certaines précautions en vue des prochaines élections :

D'abord, **le paysage médiatique audiovisuel doit se débarrasser de ses écueils régionaux cloisonnant et préjudiciables à la démocratie.** Il faudrait pour cela repenser à re-centraliser les médias afin de ne pas diviser davantage l'opinion publique et créer une distorsion entre les médias fondées sur le critère géographique (problème d'accessibilité, publicité, audimat...) et les disparités financières.

Ensuite, il importe de concilier d'abord entre **la liberté d'expression et la liberté de communiquer, toutes deux interdépendantes et indivisibles.**

Mais aussi, les médias se doivent de sacrifier leur égo médiatique, car la couverture du processus électoral est aussi et surtout une opportunité de positionnement ou de repositionnement sur le marché du secteur audiovisuel.

Enfin, **la nécessité de régulation comme vecteur d'ouverture** du secteur sur un espace de dialogue et de libertés fondé sur la responsabilisation des médias d'abord, de la liberté de communiquer ensuite, de la pluralité politique enfin, fondements même de la démocratie et par là même aussi de la réussite de tout processus électoral.

Les codes de bonnes conduites réglementant le rôle des médias pendant le cycle électoral

Par Fatma Raâch Regaya

Docteur en Droit

Assistante à la Faculté de Droit et des sciences politiques de Tunis

Les élections ne devraient pas être entendues comme étant une opération ponctuelle qui se limite au vote des électeurs. Tout au contraire, le cycle électoral se compose de plusieurs étapes, à savoir d'une phase pré-électorale, électorale et postélectorale. Ces phases connaissent l'intervention de plusieurs acteurs. Leurs interventions respectives doivent être réglementées afin de garantir la réalisation d'élections indépendantes. Une réglementation qui doit prendre en considération les différentes phases ainsi que leurs impératifs. Il faudra donc, une loi électorale déterminant l'organe de gestion des élections (OGE), précisant ces attributions ainsi que les différentes opérations nécessaires au déroulement ses élections. La réglementation juridique de l'opération électorale devrait porter, également, sur le comportement des différents acteurs impliqués à savoir : les candidats, les partis politiques, les médias et les observateurs.

Dans le cadre de cette présentation, nous allons nous intéresser à l'encadrement juridique de l'action des médias lors de l'opération électorale et plus particulièrement le rôle des codes de bonne conduite dans cette opération.

Le principe fondamental qui régit le rôle des médias dans les élections est le respect de la liberté de presse et d'expression. Un principe reconnu par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prévoit que : «Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit». Il en découle que les médias doivent bénéficier de la protection contre la censure et l'ingérence, du

libre accès à l'information nécessaire et du pluralisme dans les médias. La réglementation de l'intervention des médias dans le cycle électoral devrait donc concilier entre le souci d'assurer la liberté d'expression, l'égalité entre les candidats et leur traitement impartial afin de ne pas fausser le choix des électeurs.

Il s'agit donc d'un exercice encadré de la liberté d'expression pour réaliser un certain équilibre entre ces droits interdépendants. D'autant plus que les médias ont un rôle à jouer vis-à-vis des différents acteurs : ils ont un devoir d'éduquer les électeurs en matière électorale, de les informer sur les différents partis politiques en compétition, de donner la parole aux partis et aux candidats pour débattre entre eux et se faire connaître etc.

La réglementation de l'intervention des médias tout au long du cycle électoral fait, donc, l'objet d'une réglementation juridique. La loi portant création de l'organe de gestion des élections contient le plus souvent des dispositions portant sur l'égalité entre les candidats, comme par exemple la délimitation du temps qui leur est imparti dans les médias pour se faire connaître. Mais, il existe un autre mode de réglementation différent de ce mode de réglementation classique du rôle des médias dans les élections. Il s'agit des codes de conduite, qui ont été définis comme étant : «L'ensemble des règles qui viennent s'ajouter au corpus juridique électoral (la constitution, la loi etc.). Elles ont un caractère plutôt éthique et visent à réglementer le comportement des différents acteurs du processus et l'attitude qu'ils doivent avoir dans leurs rapports entre eux, qu'il s'agisse de partis politiques, d'observateurs, de médias, ou encore d'agents de l'administration électorale»¹.

Ces codes de bonne conduite ont un rôle supplétif et complémentaire à la législation classique en la matière **(A)** et consacrent la pratique internationale établie en la matière **(B)**.

A - Le caractère supplétif des codes de bonnes conduites

Les codes de bonnes conduites sont essentiellement des règles éthiques, leur force obligatoire dépend du modèle adopté par le pays. Mais en tout état de cause, ces règles ont essentiellement pour objectif la moralisation de la vie

¹ *Lexique de Terminologie électorale, PNUD Tunisie, 2012, p. 60.*

politique et le renforcement de la confiance des électeurs dans le processus électoral. C'est pour cette raison qu'ils sont souvent formulés dans des documents élaborés, en fonction du pays, soit par l'OGE qui est un organe qui bénéficie de la confiance des électeurs, par un collectif de partis politiques, ou bien par les différents acteurs de l'opération électorale. Ces documents pourront être par la suite intégrés dans la loi électorale ou garderont leur forme souple tout en demandant aux différentes parties prenantes de respecter les règles éthiques qu'ils contiennent. Comme il a été le cas en Côte d'Ivoire².

L'exemple de la loi n° 2012-006 portant Code d'éthique et de bonne conduite politique des acteurs politiques pendant la transition qui a été adopté au Madagascar, représente un excellent exemple en la matière. Puisque ce code a été publié au Journal officiel et a pris la forme d'une loi. En effet, dans son chapitre 4 portant sur les dispositions applicables aux médias, le code rappelle le rôle des médias dans la sensibilisation des acteurs à l'apaisement social et à la solidarité nationale et rappelle leur obligation de procéder «au traitement égalitaire envers tous les acteurs et partis politiques»³.

En ce qui concerne la Tunisie, à l'occasion de l'organisation des élections du 23 octobre 2011, nous avons connu une expérience qui se rapproche des expériences cités précédemment. En effet, et en application de son rôle d'«assurer le suivi des campagnes électorales et veille à assurer l'égalité entre tous les candidats et candidates» tel que mentionné dans l'article 4 du Décret-

² Dans ce sens Voir, le code de bonnes conduites des partis politiques, des groupements, forces politiques et candidats aux élections, qui a été élaboré en Côte d'Ivoire, <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/CI/cote-divoire-code-de-bonne-conduite-des-partis/view> ; la RDC avait également adopté un code de bonnes conduites pour les partis politiques et les médias congolais, http://acpcongo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3143

³ Article 21. - Les dispositions du présent Code s'appliquent aux médias tant publics que privés. Ils sont appelés à sensibiliser les acteurs politiques à l'apaisement social et à la solidarité nationale. Ils sont tenus de procéder au traitement égalitaire envers tous les acteurs et partis politiques. Ils s'interdisent de semer des troubles au sein de l'opinion publique. En cas de manquement, les acteurs politiques et partis politiques peuvent saisir le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de droit.

Ils doivent se garder de porter atteinte à la dignité humaine et de ne pas traiter de la vie privée et de l'appartenance sociale d'autrui dans un esprit de dénigrement.

Article 22. - En matière d'élection, les médias publics réservent un traitement égalitaire et équilibré aux partis politiques et aux candidats à l'élection. Ils doivent s'interdire de tout commentaire partisan, tout dénigrement ou propos malveillants à l'égard des partis politiques, des candidats et de leurs programmes.

<http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/MG/madagascar-loi-nb0-2012-2010-006-portant-code/view>

loi n° 2011-27 du 18 avril 2011 portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections. Ainsi qu'à sa mission d'«assurer des élections démocratiques, pluralistes, honnêtes et transparentes» (art. 2). L'ISIE a adopté l'Arrêté du 03 septembre 2011 fixant les règles auxquelles les médias audiovisuels doivent se conformer pendant la campagne électorale⁴. Un arrêté qui concilie entre le droit des médias d'accéder à l'information et de communiquer toutes les informations concernant la campagne (art. 2). Tout en respectant les principes d'impartialité et de sincérité (art. 3) et en délimitant le temps de parole et d'apparition de chaque parti ou liste candidate (art. 11 et 12).

Avec la mise en place de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA)⁵, celle-ci serait l'organe chargé de fixer les règles à suivre par les médias durant les campagnes électorales. Elle pourra en vertu de ses attributions recourir à la confection d'un code de bonne conduite si elle le jugera nécessaire puisque l'article 44 du Décret-loi N° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA), dispose que : «La HAICA fixe les règles de la campagne électorale, dans les médias audiovisuels, ses procédures et notamment les temps impartis aux émissions et programmes réservés aux différents candidats, leurs répartitions et horaires, dans les différents médias audiovisuels et ce, en concertation avec toutes les parties concernées, sur la base du respect». Ce qui contribue au renforcement du caractère participatif dans la réglementation de l'intervention des médias.

B - Les codes de bonnes conduites, consécration des bonnes pratiques dégagées par les instances internationales

La mise en œuvre et le respect des codes de bonnes conduites par les différentes parties impliquées dans l'opération électorale reposent essentiellement sur le facteur moral et éthique. La crédibilité des acteurs, qui est un élément d'une très grande importance dans la détermination des

⁴ <http://www.isie.tn/Fr/image.php?id=665>

⁵ Décret-loi N° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).

résultats, est en jeu. Mais, il y a un autre élément qui peut contribuer à la mise en œuvre de ces codes par les acteurs participant à l'opération électorale. Il s'agit du fait que ces règles constituent une pratique établie dans les pays qui ont une tradition démocratique ancrée et qu'ils ont été confirmées comme étant de bonnes pratiques par les instances internationales.

En effet, le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise,⁶ considère que :

«La libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances. Elle implique que l'État – et les autorités publiques en général – respectent leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass media, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats».

Il ajoute que :

«L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement :

- i. à la campagne électorale ;
- ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics ;
- iii. au financement public des partis et campagnes.

(...) L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien».

En outre, la Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias⁷, a rappelé le principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias en période électorale et que «la couverture des élections par les médias du secteur de la radiodiffusion devrait être équitable, équilibrée

⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx)

⁷ Adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 1999 lors de la 678^e réunion des Délégués des Ministres [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)

et impartiale». Elle a également souligné : «le rôle important des mesures d'autorégulation des professionnels des médias - par exemple sous la forme de codes de conduite - qui établissent des lignes directrices définissant de bonnes pratiques pour une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales» ainsi que «le caractère complémentaire entre les mesures de régulation et d'autorégulation dans ce domaine».

Ces facteurs ne pourraient que plaider en faveur du recours aux codes de bonnes conduites qui apparaissent comme une appropriation, par les acteurs participants dans l'opération électorale et plus particulièrement des médias, des bonnes pratiques en matière de couverture médiatique de l'opération électorale et dans la mission de formation qu'assurent les médias en période électorale afin d'assurer une éducation électorale aux électeurs.



Animée par le désir de soutenir la démocratie, la liberté et la justice, la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) déploie, depuis presque 30 ans, ses activités dans la région du Proche Orient et de la Méditerranée. Fondation politique éminente en Allemagne, la KAS s'engage dans la réalisation d'objectifs de politique sociale et économique dans le but de contribuer à une meilleure intégration et à la création de réseaux reliant l'Allemagne aux pays du Proche Orient d'une part, et à la promotion du dialogue euro-arabe de l'autre. Fidèle héritière des principes défendus par le premier chancelier allemand d'après-guerre Konrad Adenauer (1876-1967), la Konrad-Adenauer-Stiftung œuvre en étroite collaboration avec ses partenaires locaux pour renforcer

- > la démocratie et l'Etat de droit
 - > le développement d'une économie sociale de marché libre
 - > le dialogue euro-méditerranéen
 - > le dialogue entre les cultures et les religions

Dans le monde d'aujourd'hui, les développements politiques, sociaux et économiques ne se limitent plus aux frontières nationales mais déploient leurs effets sur une échelle transnationale, régionale et globale. Conscient de ce fait et en complétant les activités de ses bureaux nationaux, le Programme régional Proche Orient/ Méditerranée de la Konrad-Adenauer-Stiftung accorde, en collaboration avec ses partenaires, une grande priorité à l'observation, l'analyse et la promotion de la coopération régionale et nationale dans le domaine du développement. En présentant et en publiant des projets nationaux et les meilleures pratiques capables de servir d'exemples pour toute la région, la fondation encourage les échanges au niveau régional selon le leitmotiv : penser globalement – agir localement. Pour atteindre cet objectif, la Konrad-Adenauer-Stiftung organise des conférences, des réunions, des ateliers, des études de recherche et des programmes d'information en Allemagne et en Europe. Elle soutient, en outre, les étudiants aux parcours les plus prometteurs par des bourses d'études.

Dans toutes ses activités, la Konrad-Adenauer-Stiftung œuvre selon le principe du partenariat, en agissant dans le respect des principes éthiques et politiques qui sont les siens et en sachant que des réformes novatrices et des idées nouvelles ne peuvent se développer durablement qu'à condition qu'elles soient réalisées et conçues par les décideurs et les populations concernées. Ainsi et en accord avec ces principes, la Konrad-Adenauer-Stiftung a choisi de placer ses partenaires au cœur de ses activités. De concert avec ses partenaires que sont les ministères, les parlements, les universités, les groupes de réflexion, les ONG, les associations patronales, les médias et les partis politiques, elle conçoit, élabore, réalise et évalue les programmes à mettre en œuvre dans la région.

Bureau de Tunis

27, Rue de l'île de Zembra
1053 - Les Berges du lac II, Tunis
Tel. : (216) 70 01 80 80
Fax : (216) 70 01 80 99
info.Tunis@kas.de
www.kas.de/Tunisie

