



FONDATION INTERNATIONALE POUR LES SYSTEMES ELECTORAUX

**ANALYSE DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX ELECTIONS
MUNICIPALES ET REGIONALES**

**LOI ORGANIQUE N° 2014-16 DU 26 MAI 2014 RELATIVE AUX ELECTIONS ET AU
REFERENDUM TELLE QUE MODIFIEE ET COMPLETEE PAR LA LOI ORGANIQUE N° 2017-
7 DU 14 FEVRIER 2017**

NARJESS TAHAR

MARS 2017

ELEMENTS-CLES DE LA REFORME ELECTORALE DE 2017	4
INTRODUCTION	9
1. Droit de vote et inscription des électeurs	13
1.1. Les conditions d'acquisition de la qualité d'électeur	13
1.1.1. La condition de la nationalité	13
1.1.2. La condition de l'adresse de résidence effective	14
1.2. Interdictions et incapacités liées au droit de vote	17
1.3. Registre électoral et listes électorales.....	19
1.3.1. Le caractère obligatoire de l'inscription sur le registre électoral.....	20
1.3.2. L'inscription d'autrui sur le registre électoral (la tierce inscription)	21
1.3.3. L'inscription à distance	21
1.4. Transparence et accès aux données relatives à l'inscription des électeurs.....	22
2. Le droit de se porter candidat et le régime de candidature	24
2.1. Les conditions de candidature.....	24
2.1.1. Les conditions relatives aux membres des listes candidates	25
• La condition de la nationalité.....	25
• La condition de la résidence.....	26
• Inéligibilités et interdictions de cumul de mandats.....	26
2.1.2. Les conditions relatives aux listes candidates	30
• Le nombre de candidats par liste	30
• La liste complémentaire	31
• La représentation des femmes (parité et alternance)	32
• La représentation des jeunes.....	33
• La représentation des personnes porteuses de handicap.....	34
2.2. Le contentieux des candidatures.....	36
2.2.1. Les juridictions compétentes.....	36
2.2.2. Les procédures contentieuses	38
• Qualité pour agir	39
• Procédures et délais de dépôt de la requête.....	40
• Procédures et délais de jugement.....	41
3. La période électorale et le financement de la campagne	42
3.1. La réglementation de la période électorale	42
3.1.1. La détermination de la période électorale	42
• Réduction de la durée de la période de précampagne	42
• La révision de la définition de la période de silence électoral	43
3.1.2. L'introduction de restrictions spécifiques aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure pendant les campagnes électorales	44
3.2. Le financement des campagnes électorales	45
3.2.1. La révision du système de financement public des campagnes électorales	46
3.2.2. Le renforcement de l'obligation de publication des comptes financiers.....	49
3.2.3. Révision de l'échelle des sanctions aux infractions financières	50

3.2.4. Le maintien du statu quo concernant les organes de contrôle du financement de la campagne électorale	52
4. Vote, dépouillement et proclamation des résultats.....	54
4.1. Mode de scrutin	54
4.1.1. Election des membres des conseils municipaux et régionaux	54
4.1.2. Election du président du conseil municipal ou régional	58
4.2. Vote et dépouillement	59
4.2.1. Les dispositions spéciales relatives au vote des militaires et agents des forces de sécurité intérieure	59
4.2.2. La révision des dispositions relatives aux bureaux centralisateurs.....	62
4.3. Proclamation et contrôle des résultats	63
4.3.1. Les modifications touchant au pouvoir de réformation des résultats.....	63
4.3.2. Les modifications touchant au régime contentieux des résultats	65
• La compétence juridictionnelle	68
• Les conditions de recevabilité du recours.....	69
• Les délais de jugement et de notification des décisions juridictionnelles	71
CONCLUSION.....	74

ELEMENTS-CLES DE LA REFORME ELECTORALE DE 2017

La loi organique n° 2017-07 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 relative aux élections et au référendum, a introduit dans la législation électorale tunisienne d'importants amendements visant à la fois la mise en place des règles nécessaires à l'organisation des élections municipales et régionales et l'amélioration de certaines dispositions plus générales ayant vocation à s'appliquer à toutes les élections y compris les élections législatives et présidentielles. Tel qu'indiqué dans la liste ci-dessous, ces amendements ont touché plusieurs aspects fondamentaux de la loi électorale.

DROIT DE VOTE ET INSCRIPTION DES ELECTEURS

- Reconnaissance du droit de vote aux **militaires et agents des forces de sécurité intérieure** mais uniquement aux élections municipales et régionales (art. 6 bis).
- **L'inscription** sur le registre électoral est **obligatoire**, mais aucune sanction n'a été prévue en cas de manquement (art. 7 nouveau)
- Introduction de **la condition de résidence** [adresse de résidence effective unique rattachant l'électeur à une circonscription électorale donnée] pour l'inscription sur le registre électoral (art. 7 Bis).
- Définition légale de **l'adresse effective** de l'électeur basée sur 4 critères alternatifs de rattachement à la circonscription électorale : « *L'adresse mentionnée sur la carte d'identité nationale ou celle de la résidence habituelle de l'électeur ou celle du lieu d'exercice de son activité économique ou celle du lieu dans lequel il est soumis aux impôts locaux liés à un immeuble » (dernier alinéa de l'art. 3 nouveau).*
- Maintien de la **possibilité d'inscrire les descendants et ascendants** mais sans préciser le degré du lien de parenté [le texte de 2014 parlait des descendants et ascendants « jusqu'au deuxième degré »] - art. 7 (nouveau).
- Limitation de la possibilité de recourir à **l'inscription à distance** aux Tunisiens résidents à l'étranger (art. 7 nouveau).
- Ouverture de la possibilité de **changement d'adresse de résidence** sur présentation de preuve de la nouvelle adresse de résidence effective conformément à ce qui sera fixé par l'ISIE (art. 7 bis).
- La mention de l'obligation pour l'ISIE de « *fournir au public, aux organisations de la société civile et aux partis politiques, **les statistiques détaillées relatives à l'inscription des électeurs par circonscription électorale et par bureau de vote*** » (art. 9 nouveau).
- Pour les **personnes condamnées à une peine pénale complémentaire** leur interdisant le droit de vote, il est précisé que l'interdiction est levée en cas de réhabilitation de la personne concernée (art. 6 nouveau).
- Concernant **les personnes pourvues de conseil judiciaire** pour cause de démence continue, le nouveau texte ne se réfère plus à la durée de l'interdiction, étant donné que dans les jugements de mise sous conseil judiciaire, (dits aussi « jugements d'interdiction ») le juge n'indique jamais une durée déterminée pour l'interdiction et que celle-ci ne peut être levée que par une nouvelle décision de justice (art. 6 nouveau).

ELIGIBILITE AUX ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES

➤ Les conditions de candidature relatives aux personnes

- **L'âge minimum** requis est fixé à **18 ans** révolus à la date du dépôt de la candidature (art. 49 *bis*).
- Le candidat doit être de **nationalité tunisienne** [sans exiger une durée déterminée comme c'est le cas pour le candidat aux législatives qui doit être de nationalité tunisienne depuis au moins 10 années] (art. 49 *bis*).
- Le candidat doit être **résident (c'est-à-dire inscrit en tant qu'électeur) dans la circonscription** dans laquelle il se présente (art. 49 *bis*).
- **Interdiction aux militaires et agents des forces de sécurité** de se porter candidats aux élections municipales et régionales (art. 49 *ter*).
- **Interdiction** aux personnes occupant **certaines fonctions** de se porter candidates au niveau des circonscriptions dans lesquelles elles exercent ces fonctions et tant qu'elles sont en exercice [magistrats, gouverneurs, premiers délégués, secrétaires généraux des gouvernorats, délégués et chefs de secteurs, comptables municipaux et régionaux, agents des municipalités et des régions, agents des gouvernorats et des délégations] (art. 49 *ter*).
- **Interdiction aux membres d'une même famille** ayant un lien d'ascendants, de descendants, ou appartenant à une même fratrie, d'être à **plus de deux personnes sur une même liste** candidate (art. 49 *quinquies*).
- **Interdiction de cumul de mandats** : une même personne ne peut être à la fois membre de plus d'un conseil municipal ou de plus d'un conseil régional, ni siéger au même temps dans un conseil municipal et un conseil régional. Elle ne peut aussi être à la fois membre de l'Assemblée des représentants du peuple et membre de conseils élus des collectivités locales (art. 49 *quater*).
- Aucune limitation quant au **nombre de mandats successifs** au sein d'un même conseil n'a été prévue.

➤ Les conditions de candidature relatives aux listes

- **La condition de la parité** : en plus du principe de la parité verticale et de l'alternance dans la composition des listes candidates, la nouvelle loi consacre le principe de la **parité horizontale** (au niveau des têtes de listes) pour les listes partisans et les listes de coalition qui se présentent dans plus d'une circonscription. Cette obligation est sanctionnée par le **rejet de la candidature** dans les limites du nombre des listes en infraction et en considérant la date de dépôt des candidatures, de sorte que les listes ayant présenté leurs dossiers de candidature en dernier soient celles qui seront visées par les décisions de rejet (art. 49 *nonies*).
- **Représentation des jeunes** : toute liste candidate doit inclure, **parmi ses 3 premiers membres, et dans chaque série de 6 candidats consécutifs** pour le reste de la liste, **un candidat âgé de 35 ans au plus**. Cette condition est sanctionnée par le **rejet de la liste** (art. 49 *decies*).
- **Représentation des personnes porteuses d'un handicap physique** : chaque liste candidate doit inclure **parmi ses 10 premiers membres** une candidate ou un candidat **porteur d'un handicap physique** et muni d'une carte de handicap. Cette condition est sanctionnée par la **privation du financement public** (art. 49 *undecies*).
- Comme pour les élections législatives, le **nombre des membres** de la liste candidate doit être **égal au nombre des sièges** mis en compétition dans la circonscription électorale (art. 49 *septies*).

- Obligation de présenter une **liste complémentaire** composée de **3 personnes** au minimum, au lieu des 2 exigées aux élections législatives (art. 49 *sexies*).

➤ **Le contentieux des candidatures**

- **La compétence** revient exclusivement au **juge administratif** pour les élections locales uniquement: la compétence en premier ressort reviendra aux **chambres administratives régionales** et permanentes qui seront créées par décrets gouvernementaux en attendant la mise en place des Tribunaux administratifs de première instance prévus par la Constitution. La compétence en appel reviendra aux **chambres d'appel du Tribunal administratif** en attendant la création des Cours d'appel administratives prévues par la Constitution (art. 49 *septdecies*, art. 49 *novodecies* et art. 174 *bis*).
- **Qualité pour agir** : seule la tête de liste ou le représentant de la liste candidate peuvent contester les décisions relatives aux candidatures devant la justice. Ce qui revient à priver les autres membres de la liste du droit de recours (art. 49 *septdecies*).
- **Les délais de recours** n'ont pas été prolongés. Ils sont fixés à 3 jours comme pour les élections législatives (art. 49 *septdecies* et art. 49 *novodecies*).
- **Ministère d'avocat** obligatoire en appel contrairement à ce qu'il en est pour le contentieux des candidatures aux élections législatives (art. 49 *novodecies*).
- **Extension des délais de jugement** de 3 à 9 jours en première instance et de 5 à 11 jours en appel par rapport aux délais impartis au juge des candidatures aux législatives (art. 49 *octodecies* et 49 *vicies*).

LA CAMPAGNE ELECTORALE ET SON FINANCEMENT

➤ **Campagne électorale**

- La période de la **précampagne** a été réduite de 3 mois à **2 mois**, et ce pour toutes les élections (art. 50 nouveau).
- **Interdiction aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure de participer aux activités de campagne électorale**, d'assister aux réunions des partis politiques et de prendre part à toute activité liée aux élections. Toute violation de cette interdiction expose l'agent en infraction à une décision de révocation définitive de ses fonctions, prononcée par le conseil disciplinaire compétent après lui avoir garanti tous ses droits de défenses (art. 52 *bis*).
- Une **légère modification** a touché la définition de la **période de silence électoral** : selon la nouvelle définition, le silence électoral prend fin au moment « de la clôture du dernier bureau de vote dans la circonscription électorale » (art. 3 nouveau).

➤ **Le financement et son contrôle**

- Remplacement du système de financement public *a priori* (une première tranche avant la campagne et une deuxième après la proclamation des résultats) par **le système de remboursement forfaitaire des dépenses électorales** : Seules les listes ayant atteint le seuil de 3% des suffrages exprimés pourront bénéficier de ce remboursement, dont le montant est arrêté par la Cour des comptes pour chaque liste candidate après vérification de ses comptes financiers et après s'être assurée qu'elle s'est bien conformée aux obligations légales liées à la campagne et à son financement (art. 78 nouveau).

- Le manquement à l'obligation de publication des comptes financiers entraîne la **privation du financement public** (art. 78 nouveau).
- La **publication des comptes financiers** des listes candidates dans un journal quotidien 2 mois au maximum à partir de la proclamation des résultats définitifs, doit se faire selon un **formulaire-type simplifié, préparé et mis en ligne par la Cour des comptes** (art. 87 nouveau).
- Révision de l'**arsenal des sanctions** aux infractions financières pouvant être prononcées par la Cour des comptes pour une meilleure adéquation entre les infractions et les sanctions (art. 98 nouveau).

VOTE, DEPOUILLEMENT ET PROCLAMATION DES RESULTATS

➤ Mode de scrutin

- Maintien du **même mode de scrutin que celui des élections législatives** : scrutin de listes fermées à un seul tour et répartition des sièges au niveau des circonscriptions sur la base de la représentation proportionnelle au plus fort reste (art. 117 *quinquies*).
- Le **président du conseil** municipal/régional est **élu par les membres du conseil** à la majorité absolue à deux tours **parmi les têtes de listes gagnantes aux élections** (art. 117 *quinquies*).
- Le **seuil électoral** est maintenu à 3% (art. 117 *quinquies*).
- En plus des bulletins blancs, **les voix obtenues par les listes ayant eu moins de 3%** des suffrages exprimés ne sont également pas comptabilisées dans le **calcul du quotient électoral** (art. 117 *quinquies*).
- Le **nombre des sièges du conseil municipal** varie selon le nombre d'habitants [entre 12 et 60 sièges] (art. 117 *bis*).
- Le **nombre des sièges du conseil régional** varie selon le nombre d'habitants [entre 36 et 62 sièges] (art. 117 *bis*).

➤ Vote et dépouillement

- **Recours au vote anticipé pour les militaires et agents des forces de sécurité intérieure** : le vote a lieu avant le jour des élections à une date et selon des procédures fixées par l'ISIE (art. 103 *bis*).
- **Le dépouillement des bulletins de vote des militaires et agents des forces de sécurité intérieure** a lieu au même temps que le dépouillement des autres bulletins de vote (art. 103 *bis*).
- **Interdiction de l'affichage des listes des électeurs** dans les centres et bureaux de vote réservés aux militaires et aux agents des forces de sécurité intérieure (art. 127 *bis*).

➤ Proclamation des résultats et pouvoir d'annulation de l'ISIE

- **Le droit d'annulation partielle des résultats d'une liste** : avant la proclamation des résultats préliminaires et en vertu de son pouvoir de contrôle du respect des règles régissant la période électorale, l'ISIE **est tenue d'annuler, partiellement ou totalement**, les résultats de la liste en infraction si les violations commises sont de nature à affecter de manière substantielle et décisive les résultats des élections. Dans ce cas, l'ISIE recalcule les résultats sans tenir compte des suffrages annulés (art. 143 nouveau).

➤ Contentieux des résultats

- Les juridictions compétentes sont, comme en 2014, **les chambres administratives d'appel et l'Assemblée plénière juridictionnelle du Tribunal administratif**, et ce, en attendant la mise en place des Cours d'appel administratives et de la Haute Cour administrative prévues par la Constitution (art. 145 nouveau, art. 146 nouveau et art. 174 *bis*).
- **Le ministère d'avocat** à la Cour de cassation et la notification du recours par huissier de justice sont toujours **obligatoires en première instance et en appel** (art. 145 nouveau et 146 nouveau).
- **Légère extension du délai de notification des jugements de première instance** qui passe de 48h à 3 jours à partir du prononcé du jugement (art. 145 nouveau).
- **Légère extension du délai de recours en appel** qui passe de 48h à 3 jours à compter de la notification du jugement objet de l'appel. Le délai de recours en première instance n'a pas changé (art. 146 nouveau).
- **Légère extension des délais de jugement** de 6 à 8 jours en première instance et de 8 à 10 en appel (art. 145 nouveau et 146 nouveau).

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- La **loi de 1975 relative aux municipalités continue à s'appliquer** jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation relative aux collectivités locales (art. 173)
- Le **découpage territorial municipal** actuel (établi par décrets) continue à s'appliquer jusqu'à l'adoption de la loi prévue dans l'article 131 de la Constitution relative au découpage territorial (art. 173 *bis*).
- **Création de chambres administratives régionales de première instance** dépendant du TA en vertu de l'article 15 de la loi de 1972 relative au TA (pour statuer sur le contentieux des candidatures aux élections locales et autres contentieux administratifs), jusqu'à la mise en place des tribunaux administratifs de première instance (art. 174 *bis*).
- Obligation pour le gouvernement **de dissoudre ce qui reste des délégations spéciales** et de les faire remplacer par des conseils présidés par les Délégués **8 mois avant la date des élections** (art. 175 *bis*).
- Pour ce qui est des premières élections municipales et régionales suivant l'adoption de la présente loi, **la convocation à la première réunion du conseil régional ou municipal** est assurée par le Gouverneur territorialement compétent dans un **délai maximum de 21 jours à compter de la proclamation des résultats** définitifs des élections (175 *ter*).

INTRODUCTION

La présente analyse porte sur le cadre légal relatif aux élections municipales et régionales, et principalement la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017¹. Cette analyse ne prétend pas l'exhaustivité. Elle se limite à l'examen des dispositions législatives applicables aux élections municipales et régionales en mettant l'accent sur les spécificités propres à ces élections et sur les nouveautés apportées par le législateur par rapport au dispositif légal qui avait régi les élections législatives de 2014.

CADRE GENERAL ET PROCESSUS D'ELABORATION DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES

Dès son investiture en février 2015, le Gouvernement issu des élections législatives de 2014 s'est fixé un certain nombre de priorités, parmi lesquelles la préparation du cadre juridique nécessaire à la mise en œuvre du chapitre 7 de la Constitution de 2014 relatif au pouvoir local. A cet effet, des équipes de travail ont été chargées par le Gouvernement d'élaborer les projets de lois relatifs aux collectivités locales et aux élections régionales et municipales. Etant donné que la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 ayant servi à l'organisation des élections de 2014 ne traite que des élections législatives, des élections présidentielles et des référendums, l'élaboration d'une nouvelle loi portant sur les élections municipales et régionales s'est avérée nécessaire.

Dans un premier temps, l'équipe en charge de la préparation du projet relatif aux élections locales a élaboré un avant-projet qui se présentait sous forme d'une loi spécifique et séparée de la loi électorale de 2014. Dans une perspective participative, cet avant-projet a été rendu public et soumis à une consultation nationale (du 27 octobre au 14 novembre 2015) durant laquelle le Gouvernement a sollicité l'avis de certaines institutions publiques (l'Instance supérieure indépendante pour les élections [ISIE], le Tribunal administratif, etc.), a organisé des réunions régionales avec la société civile et a mis le projet en ligne sur le site de la Présidence du Gouvernement pour recueillir les commentaires des citoyens². Le texte du projet a été par la suite modifié à la lumière de certaines recommandations formulées lors de la consultation. Contrairement à la première version (soumise à la consultation), la nouvelle version du projet se présentait sous forme de loi modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum. L'option de l'adoption d'une loi spécifique et séparée portant sur les élections locales avait été donc écartée et le choix du Gouvernement s'était clairement orienté vers l'adoption progressive d'un code électoral. Il a été ainsi décidé d'élargir le champ d'application de la loi électorale de 2014 aux élections régionales et municipales. Ce choix présentait entre autres cet avantage de permettre, en plus de l'insertion des nouvelles dispositions relatives aux élections locales, la révision de certaines dispositions applicables aux élections nationales. Il offrait l'occasion d'améliorer le cadre légal électoral à la lumière de l'expérience des élections de 2014.

¹ Publiée en langue arabe au Journal Officiel de la République Tunisienne, n° 14 du 17 février 2017, p. 564.

La version française de la loi utilisée dans la présente analyse n'est pas officielle. Elle a été effectuée par Democracy Reporting International qui a repris et consolidé la traduction de la loi organique n° 2014-16 effectuée et publiée en 2014 par l'Equipe d'assistance technique électorale de l'Union européenne en Tunisie.

² Le projet qui a été soumis à la consultation nationale est daté du 20 octobre 2015. Il est disponible dans sa version arabe sur le lien suivant: http://www.ccl.tn/bundles/pdf/projet_de_loi.pdf

Après la consultation nationale et jusqu'à son approbation en conseil des ministres et son dépôt à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) en janvier 2016³, le texte du projet a évolué sur plusieurs points et sa formulation a été améliorée.

A l'ARP, c'est la commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales qui a été chargée de l'examen du projet émanant du Gouvernement. Les travaux de la commission qui ont duré trois mois (3 février - 3 mai 2016⁴) étaient marqués par une approche largement inclusive et participative⁵. Cependant, un obstacle majeur a perturbé ses travaux et limité sa marge de manœuvre quant à la modification et à l'amélioration de la version gouvernementale du projet de la loi. Il s'agissait de la crainte d'une éventuelle annulation du projet de la loi pour inconstitutionnalité par l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois (IPCCPL) qui avait établi un principe jurisprudentiel interdisant aux commissions parlementaires d'apporter des modifications substantielles aux projets de loi émanant du Gouvernement. De telles modifications ne peuvent, selon l'IPCCPL, être décidées que par l'assemblée plénière de l'ARP⁶.

En dépit de cela, la commission a apporté quelques amendements au projet initial présenté par le Gouvernement. Ces amendements ont touché notamment aux dispositions relatives à l'inscription des électeurs, aux conditions de candidature aux élections locales, au financement des campagnes électorales et au contentieux électoral. La commission a toutefois évité d'étendre les modifications à d'autres parties de la loi de 2014, et surtout aux dispositions qui n'étaient pas incluses dans le projet proposé par le Gouvernement.

La discussion du projet de la loi en assemblée plénière a débuté le 1^{er} juin 2016. Après la discussion générale, l'assemblée est passée à la discussion et au vote du projet article par article avec l'examen pour chaque article des propositions d'amendement le concernant, sachant que la commission avait reçu en total 73 propositions d'amendement de la part des députés et qu'un grand nombre de ces propositions a été, au fur et à mesure des discussions en plénière, retiré par ses auteurs suite aux accords convenus au sein de la commission des consensus⁷. Cependant, à défaut de concertation sur

³ Le projet a été adopté en conseil des ministres le 30 décembre 2015, transmis à l'ARP le 11 janvier 2016 et publié le lendemain (12 janvier) sur le site Internet de la Présidence du gouvernement.

⁴ Le 3 mai 2016 correspond à la date de la tenue de la dernière réunion de la commission parlementaire au cours de laquelle elle a adopté le texte du projet, tel qu'elle l'a modifié, ainsi que son rapport. Le rapport de la commission a été publié sur le site Internet de l'ARP à la date du 13 mai 2016.

⁵ La commission a tenu 23 sessions dont une dizaine consacrée à l'audition d'autorités publiques (ISIE, Cour des comptes, Tribunal administratif, Ministère des affaires locales) et de différentes organisations nationales et internationales concernées. C'est dans ce cadre que des experts de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) ont pu être auditionnés le 10 février 2016 au sujet notamment du financement des campagnes électorales et du contentieux électoral. Le rapport de commission et les modifications que celle-ci a pu apporter au projet initialement présenté par le Gouvernement montrent bien qu'elle a tenu compte de plusieurs recommandations formulées par les parties auditionnées.

Cf. Rapport de la commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales, relatif au projet de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum, mai 2016 (en arabe), in. http://www.anc.tn/sie/servlet/Fichier?code_obj=93622&code_exp=1&langue=1

⁶ Ce principe a été établi et confirmé par l'IPCCPL dans ses décisions rendues à l'occasion des deux recours en inconstitutionnalité déposés par des députés contre le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature : la décision n° 2015/02 du 8 juin 2015 et la décision n° 2015/3 du 22 décembre 2015.

⁷ La commission des consensus est une structure informelle à l'ARP regroupant des représentants des blocs parlementaires et des députés indépendants. Elle se réunit généralement en marge des séances plénières et à

certaines points sensibles du projet de la loi, à savoir la reconnaissance du droit de vote aux militaires et aux forces de sécurité intérieure et la fixation du seuil électoral, les travaux de la plénière ont été interrompus à plusieurs reprises⁸ et la loi n'a pu finalement être votée dans son ensemble que le 31 janvier 2017. Le résultat du vote témoigne de l'existence d'un large consensus entre les formations politiques présentes à l'ARP autour du texte voté⁹. Un consensus qui s'est confirmé davantage par l'absence de recours en inconstitutionnalité devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois, ce qui a d'ailleurs permis la promulgation de la loi par le Président de la République à la date du 14 février 2017.

PRINCIPAUX APPORTS DE LA LOI ORGANIQUE N° 2017-7 MODIFIANT ET COMPLETANT LA LOI ELECTORALE DE 2014

La loi organique n° 2017-7 modifiant et complétant la loi électorale de 2014 contient trois sortes de dispositions qui doivent être distinguées afin de mieux saisir l'étendue de la réforme électorale de 2017. Ces trois sortes de dispositions se présentent comme suit :

- Des dispositions permanentes qui modifient des articles de la loi électorale de 2014 et ayant vocation à s'appliquer aussi bien aux élections locales qu'aux élections législatives et présidentielles et aux référendums. Il s'agit notamment des dispositions touchant à la qualité d'électeur, à la procédure d'inscription des électeurs, à la période électorale, au financement des campagnes électorales et au contentieux des résultats électoraux.
- Des dispositions permanentes ajoutées à la loi électorale de 2014 mais qui sont spécifiques aux élections municipales et régionales, telles que les dispositions relatives au vote des militaires et des forces de sécurité intérieure, à la candidature et au mode de scrutin.
- Des dispositions transitoires ayant vocation à s'appliquer *a priori* uniquement aux premières élections locales suivant l'adoption de la loi organique n° 2017-7.

Cette loi apporte des changements significatifs quant à certains aspects du système électoral touchant aux droits de vote et de candidature, ainsi qu'au mode de financement public des campagnes électorales. Par ailleurs, les modifications relatives aux règles régissant la campagne électorale et son contrôle et celles concernant le mode de scrutin sont relativement minimales. Quant au système de contrôle juridictionnel sur les élections, il a été partiellement révisé à travers l'introduction de nouvelles dispositions relatives au contentieux des candidatures aux élections

hui-clos. Les représentants du Gouvernement concernés par le projet de la loi prennent généralement part aux réunions de cette commission. Sa fonction est de trouver des issues aux situations de blocage et de conclure des accords politiques concernant les questions conflictuelles.

⁸ La première interruption a eu lieu le 2 juin (le deuxième jour de vote) et a duré 12 jours puisque la reprise ne s'est faite que le 14 juin. Ensuite, les travaux de la plénière ont été interrompus une deuxième fois le 15 juin mais cette fois-ci pour une période beaucoup plus longue. Le motif annoncé de l'interruption des travaux de la plénière était le désaccord entre les blocs parlementaires sur certains articles du projet de la loi et notamment les articles relatifs au vote des militaires et des forces de sécurité intérieure et au seuil électoral. Ce n'est qu'au mois de janvier 2017 que l'ARP a repris ses travaux sur ce projet. Une séance plénière a été tout d'abord programmée le 23 janvier pour présenter les nouvelles propositions d'amendement formulées par le Gouvernement et parachever le vote de la loi, mais cette séance n'a pas abouti au vote pour défaut de consensus entre les blocs parlementaires sur certaines propositions d'amendement, ce qui a entraîné de nouveau la suspension de la séance. Puis une autre séance plénière a été tenue le 31 janvier au cours de laquelle l'Assemblée a pu finalement voter les amendements proposés par le Gouvernement et adopter le projet de la loi dans son ensemble.

⁹ Le projet de loi a été adopté avec 139 voix pour, 22 abstentions et 0 voix contre.

locales et la révision des dispositions relatives au contentieux des résultats électoraux en général, sans s'étendre au contentieux de l'inscription des électeurs, ni à celui des candidatures aux élections nationales (législatives et présidentielles). De même, le Titre VI de la loi de 2014 relatif aux infractions pénales n'a pas connu de grands changements.

Pour avoir une idée plus claire sur l'étendue de la réforme électorale de 2017 et sur la teneur du dispositif légal destiné à régir les élections municipales et régionales à venir, il est proposé dans le cadre de la présente analyse de s'attarder sur les grands axes de cette réforme qui semblent toucher aux plus fondamentaux des droits électoraux et correspondre aux quatre grandes phases d'une opération électorale. L'analyse se déclinera ainsi en quatre parties portant respectivement sur :

1. Le droit de vote et l'inscription des électeurs ;
2. Le droit de se porter candidat et le régime de candidature ;
3. La période électorale et le financement de la campagne ;
4. Le vote, le dépouillement et la proclamation des résultats.

1. DROIT DE VOTE ET INSCRIPTION DES ELECTEURS

Il est communément admis que le droit d'être électeur n'est pas absolu et que des limitations peuvent lui être apportées par la loi, sous condition d'être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. Parmi les limitations considérées comme raisonnables, celles fondées sur le critère de la nationalité, de l'âge ou de la résidence¹⁰.

L'exercice du droit de vote est également conditionné par la procédure d'inscription sur un registre électoral permanent, tenu et mis à jour par l'administration électorale et duquel sont extraites les listes électorales à l'occasion de chaque élection.

1.1. Les conditions d'acquisition de la qualité d'électeur

Dans la nouvelle version de la loi électorale, les conditions d'acquisition de la qualité d'électeur ont subi quelques modifications significatives par rapport à la version de 2014.

A cet égard, l'article 5 de la loi n° 2014-16 définissant l'électeur n'a pas été modifié. Cet article qui constitue quasiment une reprise de la définition constitutionnelle de l'électeur, continue à consacrer les deux conditions de la nationalité et de l'âge¹¹.

ARTICLE 5 DE LA LOI N° 2014-16
Est électeur toute tunisienne ou tout tunisien, inscrit(e) au registre électoral, âgé(e) de dix-huit (18) ans révolus le jour précédant le scrutin, jouissant de ses droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévus par la présente loi.

Toutefois, un autre article a été ajouté par la loi de 2017 en vue d'introduire un critère de résidence. Ce nouveau critère est désormais nécessaire à l'inscription sur le registre électoral.

1.1.1. La condition de la nationalité

D'après l'article 5 de la loi électorale, pour être électeur, il faut d'abord être de nationalité tunisienne. Cette condition est communément considérée comme une limitation raisonnable au droit de vote qui est avant tout un droit de citoyenneté¹². Cependant, le droit tunisien interdit aux

¹⁰ Cf. Article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ; Parag.4 et parag.10 de l'Observation générale n° 25 (57) adoptée par le Comité des droits de l'Homme, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994) ; CDL-AD (2002)23 Rev., Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices, 1.1.

¹¹ Article 54 de la Constitution: « Est électeur tout citoyen de nationalité tunisienne, âgé de dix-huit ans révolus et remplissant les conditions fixées par la loi électorale ».

¹² Dans le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, la Commission de Venise précise que : « Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis à un certain nombre de conditions (...) Les plus classiques sont les conditions d'âge et de nationalité (...) La plupart des législations prévoient la condition de nationalité. Toutefois, une certaine évolution se dessine en direction de l'octroi des droits politiques sur le plan local aux étrangers établis, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. C'est pourquoi, il est recommandé d'octroyer le droit de vote sur le

personnes naturalisées l'exercice du droit de vote durant les cinq premières années suivant la date de publication du décret de naturalisation. Cette interdiction est prévue dans l'article 26 du Code de la nationalité selon lequel « *L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes, pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation : (...) 2. il ne peut être électeur lorsque la qualité de tunisien est nécessaire pour permettre l'inscription sur les listes électorales (...)* »¹³.

Bien que limitée dans le temps, cette interdiction établit une distinction entre les tunisiens de naissance et les tunisiens naturalisés qui pourrait être considérée comme discriminatoire au regard de l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), d'autant plus que le Comité des droits de l'Homme a clairement déclaré qu'« *en principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25* »¹⁴.

Le législateur avait pourtant la possibilité de supprimer cette interdiction à l'occasion de l'adoption de la loi organique n°2017-7 en introduisant par exemple dans l'article 5 précité une nouvelle disposition reconnaissant aux citoyens naturalisés le droit de vote dès l'entrée en vigueur de l'acte de naturalisation afin que l'article 26 du Code de la nationalité devienne inopérant à leur égard.

1.1.2. La condition de l'adresse de résidence effective

En 2017, le législateur tunisien a introduit une nouvelle condition de résidence pour l'inscription des citoyens sur le registre électoral. Cette condition est énoncée dans l'article 7 bis de la loi électorale.

LES ALINEAS 1 ET 2 DE L'ARTICLE 7 BIS
Sont inscrits sur le registre électoral tous les tunisiens qui remplissent les conditions légales et apportent la preuve de l'adresse de résidence effective conformément à ce qui sera fixé par l'Instance.
Chaque électeur a une adresse de résidence effective unique qui ne peut être changée qu'en apportant la preuve d'une nouvelle adresse de résidence effective.

Contrairement à la législation électorale de 2011 et à la version initiale de la loi de 2014 qui n'exigeaient aucun lien de rattachement territorial entre l'électeur et la circonscription électorale, la

plan local après une certaine durée de résidence (...) Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux », CDL-AD (2002)23 Rev., *Rapport explicatif*, 1.1.6.

¹³ Articles 26 et 27 du Code de la nationalité tunisienne promulgué le 28 février 1963 :

- Article 26 : « L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes, pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation : 1. il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de tunisien est nécessaire, 2. il ne peut être électeur lorsque la qualité de tunisien est nécessaire pour permettre l'inscription sur les listes électorales, 3. il ne peut occuper un emploi vacant des cadres tunisiens ».
- Article 27 : « L'étranger naturalisé peut être relevé, en tout ou en partie, des incapacités prévues à l'article précédent, par décret pris sur le rapport motivé du secrétaire d'Etat à la justice. La levée des incapacités peut être faite par le décret de naturalisation ou par un décret ultérieur ».

¹⁴ Observation générale n° 25 (57) adoptée par le Comité des droits de l'Homme, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), parag.3.

loi de 2017 prévoit que toute personne désirant s'inscrire sur le registre électoral doit présenter la preuve d'une adresse de résidence effective qui la rattache à la circonscription électorale dans laquelle elle désire s'inscrire et voter, et ce, aussi bien pour les élections nationales, que pour les élections régionales ou municipales¹⁵.

DERNIER ALINEA DE L'ARTICLE 3 (NOUVEAU)
L'adresse effective de l'électeur : L'adresse mentionnée sur la carte d'identité nationale ou celle de la résidence habituelle de l'électeur ou celle du lieu d'exercice de son activité économique ou celle du lieu dans lequel il est soumis aux impôts locaux liés à un immeuble.

Dans sa définition de « l'adresse de la résidence effective », le législateur a retenu 4 critères alternatifs dénotant de sa volonté d'élargir la notion de résidence et offrant au citoyen une certaine marge de choix de la circonscription électorale à laquelle il sera rattaché. Ces critères se présentent comme suit :

- ✓ l'adresse indiquée sur la carte d'identité nationale (CIN),
- ✓ le lieu de résidence habituelle,
- ✓ le lieu de l'activité économique,
- ✓ le lieu de soumission à un impôt local sur une propriété foncière.

Le premier critère relatif à l'adresse mentionnée sur la CIN ne figurait pas dans le projet gouvernemental, il a été introduit par la commission parlementaire à la demande de l'ISIE pour permettre à celle-ci d'utiliser le registre électoral de 2014. Ainsi, l'électeur déjà inscrit sur les listes électorales de 2011 et de 2014 sur la base de l'adresse figurant sur sa CIN pourra y être maintenu et n'aura pas à se réinscrire, sauf s'il désire changer de lieu de vote. Si c'est le cas, il devra alors présenter une demande accompagnée d'un justificatif de la nouvelle adresse de résidence choisie sur la base de l'un des autres critères de rattachement fixés par la loi (résidence habituelle – lieu d'activité économique – lieu d'acquittement d'un impôt local foncier).

Pour pouvoir garder le registre électoral déjà existant et se limiter à la mise à jour de ses données, l'ISIE a également proposé l'introduction dans le projet de la loi d'une autre disposition prévoyant que « pour les électeurs inscrits qui n'ont pas mis à jour leurs adresses, l'Instance se base sur l'adresse du dernier centre de vote auquel l'électeur était affecté » (art. 7 bis). Ainsi, et concernant l'électeur déjà inscrit qui ne manifeste aucune volonté de mise à jour de son inscription, l'adresse déclarée et sur la base de laquelle il a été affecté à un bureau de vote donné lors des élections précédentes, sera présumée être son adresse de résidence effective même si elle ne correspond pas ou ne correspond plus à l'adresse figurant sur sa carte d'identité nationale ni à l'adresse de sa résidence habituelle ou de l'exercice de son activité économique ou de l'endroit où il possède un bien immeuble. Cette catégorie d'électeurs sera, de par la loi, affranchie de la présentation d'une

¹⁵ Dans sa version datée du mois d'octobre 2015, l'avant-projet de la loi électorale n'était pas clair quant au champ d'application de la condition de résidence. Celle-ci était présentée dans l'un des articles comme une condition applicable uniquement aux élections régionales et municipales, et dans d'autres comme une condition générale applicable à toutes les élections. Cette contradiction a été soulevée et critiquée lors de la consultation nationale et le gouvernement en a tenu compte dans la dernière version de son projet qui n'établit aucun lien direct et spécifique entre le critère de la résidence et les élections locales, optant ainsi clairement pour la préservation de l'unité du registre électoral.

nouvelle demande d'inscription et de la preuve d'une adresse de résidence effective. En présence de telles dispositions, l'ISIE devra mener des campagnes d'information ciblées et efficaces pour informer et sensibiliser les électeurs déjà inscrits au sujet de la nécessité de procéder, le cas échéant, à la vérification et la mise à jour de leurs adresses inscrites sur le registre électoral pour éviter de se retrouver affectés à des circonscriptions/centres de vote qui ne correspondent pas à leurs adresses de résidence réelles. Ce devoir d'information et de sensibilisation quant à la nécessité pour les inscrits d'actualiser, si besoin est, leurs adresses de résidence effectives, incombe à l'ISIE dans le cadre de l'obligation législative qui lui est faite d'œuvrer « en vue que le registre électoral soit précis, transparent, complet et mis à jour » (alinéa 2 de l'art. 7 de la loi électorale).

Les critères de l'imposition locale et de l'activité économique permettront aux électeurs de voter là où ils ont des intérêts économiques et patrimoniaux, indépendamment de leurs lieux d'habitation. Ces deux critères permettront notamment à tout citoyen tunisien résident à l'étranger de participer aux choix des élus municipaux ou régionaux en Tunisie s'il possède une propriété immobilière ou une entreprise économique sise sur le territoire de la collectivité locale en question. Toutefois, l'électeur tunisien résident à l'étranger sera dans ce cas amené à exercer son droit de vote en Tunisie puisqu'il sera affecté au centre de vote qui correspond à l'adresse déclarée dans la demande d'inscription et dûment justifiée, et ce, contrairement à ce qu'il en est pour les élections législatives lors desquelles les tunisiens résidents à l'étranger peuvent s'inscrire et voter dans des circonscriptions créées à l'étranger pour élire leur propres représentants au sein de l'ARP¹⁶.

Au vu des deux critères mentionnés, le tunisien à l'étranger pourrait donc avoir deux adresses de résidence enregistrées sur le registre électoral, l'une en Tunisie pour les élections locales et l'autre à l'étranger pour les élections nationales, faisant ainsi exception au principe de l'adresse effective unique énoncé dans l'article 7 *bis* de la loi. Face à ce dédoublement, l'ISIE devra trouver les procédés techniques adéquats dans la gestion du registre électoral pour éviter les risques d'erreur lors de l'établissement des listes électorales propres à chaque élection.

Quant à la preuve de la résidence, l'article 7 *bis* de la loi exige pour tout électeur de présenter au moment de l'inscription « la preuve de l'adresse de résidence effective conformément à ce qui sera fixé par l'Instance ». Ce sera donc à l'ISIE de fixer, en vertu de son pouvoir réglementaire, la liste des documents pouvant faire office de justificatifs de la résidence effective (CIN, certificat de résidence, contrat de location, titre de propriété, quittance fiscale, etc...) et de décider des modalités de présentation de ces documents. Pour faciliter l'inscription des électeurs et l'actualisation des adresses de résidence effective, l'ISIE est amenée à collaborer avec les administrations concernées (administration des finances locales, Ministère de l'Intérieur, administration de conservation de la propriété foncière, etc.) pour que ces dernières délivrent les documents justificatifs de la résidence aux citoyens dans des délais raisonnables et suivant une procédure simplifiée

¹⁶ A cet égard, l'avant-projet de la loi électorale d'octobre 2015 prévoyait expressément que « les tunisiens et les tunisiennes résidant à l'étranger peuvent demander à ce qu'ils soient inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales et régionales, à condition d'exercer obligatoirement leur droit de vote sur le territoire national » (art. 7). Considérée comme inutile, cette disposition a été par la suite retirée du projet gouvernemental.

1.2. Interdictions et incapacités liées au droit de vote

En ce qui concerne les cas d'interdiction prévus à l'article 6 de la loi électorale de 2014, plusieurs modifications ont été apportées en vue de restreindre le champ d'application de certaines incapacités, et surtout en vue de lever partiellement l'interdiction relative à la catégorie des militaires et des forces de sécurité intérieure comme indiqué dans le tableau ci-après :

ANCIEN ARTICLE 6 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 6 (NOUVEAU)
<p>Ne peuvent être inscrits au registre électoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les personnes condamnées à une peine complémentaire au sens de l'article 5 du Code pénal, les privant d'exercer le droit de vote. ▪ Les militaires, tels que définis dans la loi portant statut général des militaires, et les agents des forces de sécurité intérieure. ▪ Les personnes pourvues d'un conseil judiciaire pour démence continue et ce durant toute la durée de la mise sous conseil judiciaire. 	<p>Ne peuvent être inscrites au registre électoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les personnes condamnées à une peine complémentaire au sens de l'article 5 du Code pénal, les privant d'exercer le droit de vote, et ce, jusqu'à ce qu'elles soient réhabilitées. ▪ Les personnes pourvues d'un conseil judiciaire pour démence continue. <p style="text-align: center;">ARTICLE 6 BIS</p> <p>Les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure sont inscrits au registre électoral pour les seules élections municipales et régionales.</p>

- Concernant **les personnes condamnées à une peine pénale complémentaire** leur interdisant le droit de vote, la nouvelle version de l'article 6 a été précisée afin que les personnes concernées ne soient pas privées de ce droit à vie, et ce en mentionnant la possibilité de leur réhabilitation. Une fois réhabilitées suivant les procédures et conditions prévues par le Code des procédures pénales, ces personnes condamnées retrouvent leur capacité électorale et peuvent demander leur inscription sur le registre électoral.
- Concernant **les personnes pourvues de conseil judiciaire** pour cause de démence continue, le nouveau texte ne se réfère plus à la durée de l'interdiction étant donné que dans les jugements de mise sous conseil judiciaire, (dits aussi « jugements d'interdiction ») le juge n'indique jamais une durée déterminée pour l'interdiction, celle-ci ne pouvant être levée que par une nouvelle décision de justice¹⁷. Une fois le juge décide la levée de l'interdiction, la personne concernée retrouvera sa capacité qui lui permet entre autres de jouir de son droit de vote.
- Concernant les **militaires et agents des forces de sécurité intérieure**, l'interdiction de les inscrire sur le registre des électeurs a été supprimée de l'article 6 de la loi et indirectement introduite dans le nouvel article 6 *bis* en vue d'abord de les distinguer des cas d'incapacité décidés par la justice. Le nouvel article 6 *bis* prévoit l'inscription des militaires et agents des forces de sécurité intérieure sur le registre électoral pour les élections municipales et régionales. Cette spécification induit le maintien de l'interdiction de vote pour cette catégorie de citoyens aux élections nationales et aux référendums.

¹⁷ L'article 167 du code du statut personnel prévoit que « L'interdiction prononcée par jugement ne sera levée que par jugement, exception faite de celle intervenue pour minorité ».

Il est à noter qu'en 2014, et avant la promulgation de la loi n° 2014-16, l'interdiction faite aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure de s'inscrire au registre des électeurs avait fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi et que cette dernière ne s'est pas prononcée sur ce recours, laissant ainsi planer le doute sur la conformité de l'interdiction aux dispositions de la Constitution¹⁸.

Selon les règles établies en droit international, toute limitation apportée par la loi au principe du suffrage universel doit répondre à des critères « *objectifs et raisonnables* », et doit être proportionnelle aux objectifs recherchés¹⁹. De ce point de vue, l'interdiction faite à la catégorie des militaires et agents des forces de sécurité intérieure ne paraît ni fondée sur des critères objectifs et raisonnables ni proportionnelle à l'objectif recherché (liberté et indépendance du vote). Même si le vote des agents appartenant aux corps militaires et sécuritaires peut causer des difficultés pratiques non négligeables et présentent des risques de manipulation, ces difficultés et risques demeurent surmontables et ne peuvent à eux seuls justifier la limitation d'un droit aussi fondamental que le droit de vote²⁰. En plus, la catégorie concernée regroupe des corps non-armés, tel que celui des agents de la protection civile, dont l'exclusion ne semble avoir aucun justificatif raisonnable²¹.

Lors de l'examen du projet d'amendement de la loi électorale au sein de l'ARP, la question de la reconnaissance du droit de vote aux militaires et agents des forces de sécurité a été l'un des sujets à polémique et a été même à l'origine du blocage du processus d'adoption du projet de la loi électorale au sein de l'assemblée plénière au cours du mois de juin 2016. Plusieurs propositions d'amendement ont été présentées par différents blocs parlementaires pour lever intégralement ou partiellement cette interdiction²². Et c'est finalement la proposition provenant

¹⁸ Parmi les cinq recours en inconstitutionnalité relatifs au projet de la loi électorale portés devant l'IPCCPL en 2014, le seul sur lequel l'Instance ne s'est pas prononcée est celui qui portait sur l'article 6 du projet de la loi et plus précisément sur l'interdiction de vote aux militaires et aux forces de sécurité intérieure. En fait, les avis des membres de l'IPCCPL étaient départagés sur cette affaire au point de ne pas parvenir à prendre une décision. A défaut de majorité et en l'absence de disposition dans la loi relative à l'IPCCPL prévoyant la prépondérance de la voix du président, l'Instance a préféré transmettre le dossier en l'état et sans jugement au Président de la République pour procéder à la promulgation de la loi et ce, au terme du délai prévu par la loi pour statuer sur l'affaire.

¹⁹ Cf. Article 25 du PIDCP ; Parag. 10 et 14 de l'Observation générale n° 25 (57) adoptée par le Comité des droits de l'Homme, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994) ; CDL-AD(2002)23 Rev., Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices, 1.1.

²⁰ Cf. CDL-AD(2002)23 Rev., Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, 3.2.2.2..

²¹ D'après l'article 4 de la loi n°82-70 du 6 août 1982, portant statut général des Forces de Sécurité Intérieure, « *les Forces de Sécurité Intérieure comprennent les agents de la Sûreté Nationale, de la Police Nationale, de la Garde Nationale, de la Protection Civile et les agents de prisons et de la rééducation* ».

²² Certains députés (du Front populaire et de Afek Tounes) ont demandé la levée pure et simple de l'interdiction de vote aux militaires et forces de sécurité intérieure, d'autres ont proposé la levée de l'interdiction pour les élections locales et son maintien pour les autres scrutins (Bloc Al Horra), et enfin un autre groupe a suggéré de limiter l'interdiction uniquement aux militaires (Nidaa Tounes). Mais un grand nombre de députés (du Mouvement Ennahdha) était pour le maintien de cette interdiction et s'est opposé aux différentes propositions mentionnées. Toutefois, certaines de ces propositions ont été retirées par leurs auteurs dans le cadre des accords conclus en commission des consensus, tandis que d'autres ont été maintenues et soumises au vote mais sans réussir à avoir la majorité nécessaire à leur adoption.

du Gouvernement et qui consiste à autoriser le vote à cette catégorie de citoyens mais uniquement pour les élections locales qui a pu être adoptée de manière consensuelle. La levée partielle de l'interdiction a été également assortie d'un certain nombre de garanties afin que ces électeurs puissent voter librement et en vue de préserver la neutralité politique des institutions militaire et sécuritaire. Ces mesures de garantie consistent à :

- interdire expressément aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure de se porter candidats aux élections locales (art. 49 *ter - in fine*),
- interdire aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure de participer aux activités des campagnes électorales, d'assister aux réunions des partis politiques et de prendre part à toute activité liée aux élections. Il est même mentionné que toute violation de cette interdiction expose l'agent en infraction à une décision de révocation définitive de ses fonctions, prononcée par le conseil disciplinaire compétent, après lui avoir garanti tous ses droits de défenses (art. 52 *bis*).
- exiger que le vote des militaires et agents des forces de sécurité intérieure ait lieu à une date antérieure à la date officielle du scrutin et à condition que le dépouillement de leurs bulletins de vote se déroule au même temps que le dépouillement des bulletins de vote des autres électeurs. La date ainsi que les procédures de vote spécifiques aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure seront fixées par l'ISIE (art. 103 *bis*).
- interdire à l'ISIE d'afficher les listes des électeurs dans les centres et bureaux de vote réservés aux militaires et aux agents des forces de sécurité intérieure (art.127 *bis*).

En dépit de la limitation du droit de vote des militaires et forces de sécurité intérieure aux élections municipales et régionales, cette reconnaissance constitue incontestablement une importante avancée vers une meilleure consécration du principe du suffrage universel en droit électoral tunisien.

1.3. Registre électoral et listes électorales

Comparée à la procédure prévue dans la version initiale de la loi électorale de 2014, la procédure d'inscription sur le registre électoral a subi d'importantes modifications à travers la nouvelle législation.

Par ailleurs, le dispositif législatif tunisien ne distingue toujours pas clairement entre le registre électoral et les listes électorales.

ARTICLE 7 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 7 (NOUVEAU)
L'Instance se charge de la tenue et de l'établissement du registre électoral à partir de sa dernière mise à jour. L'inscription au registre électoral est volontaire.	L'Instance se charge de la tenue et de l'établissement du registre électoral à partir de sa dernière mise à jour. L'inscription au registre électoral est volontaire.
L'Instance œuvre en vue que le registre électoral soit précis, transparent, complet et mis à jour.	L'Instance œuvre en vue que le registre électoral soit précis, transparent, complet et mis à jour.
L'inscription est personnelle. Il est permis d'inscrire le conjoint, les ascendants et les descendants jusqu'au deuxième degré, selon des procédures fixées par l'Instance.	L'inscription sur le registre des électeurs est obligatoire et personnelle. Il est permis d'inscrire le conjoint, les ascendants et les descendants, selon des procédures fixées par l'Instance.
L'Instance peut recourir à l'inscription à distance, et	L'Instance peut recourir à l'inscription à distance pour

<p>peut utiliser des bureaux mobiles d'inscription.</p> <p>Il est interdit aux agents chargés d'inscrire les électeurs de les influencer ou d'orienter leurs choix. Toute atteinte à ce principe expose son auteur à la révocation.</p>	<p>inscrire les électeurs résidents à l'étranger. Elle peut utiliser des bureaux mobiles d'inscription.</p> <p>Il est interdit aux agents chargés d'inscrire les électeurs de les influencer ou d'orienter leurs choix. Toute atteinte à ce principe expose son auteur à la révocation.</p>
ARTICLE 7 BIS	
<p>Sont inscrits sur le registre électoral tous les tunisiens qui remplissent les conditions légales et apportent la preuve de l'adresse de résidence effective conformément à ce qui sera fixé par l'Instance.</p> <p>Chaque électeur a une adresse de résidence effective unique qui ne peut être changée qu'en apportant la preuve d'une nouvelle adresse de résidence effective.</p> <p>Les électeurs inscrits peuvent demander la mise à jour de leur adresse sur le registre électoral en adoptant l'adresse de leur lieu de résidence effective. En ce qui concerne les électeurs inscrits qui n'ont pas actualisé leur adresse, c'est l'adresse du dernier centre de vote auquel l'électeur était affecté qui sera retenue par l'Instance.</p>	

1.3.1. Le caractère obligatoire de l'inscription sur le registre électoral

Dans sa nouvelle version, l'article 7 de la loi électorale prévoit que l'inscription sur le registre électoral est obligatoire. Cette disposition n'existait ni dans la législation électorale de 2011 ni dans celle de 2014. Cependant, aucune sanction spécifique n'a été prévue à l'encontre de ceux qui s'abstiendraient de s'inscrire, ce qui enlève à cette obligation toute effectivité²³. La seule conséquence au manquement à l'obligation d'inscription sera donc de priver le citoyen de l'exercice de son droit de vote. Or, cette privation est opérante même en l'absence de mention du caractère obligatoire de l'inscription. Il est difficile de discerner les justifications de cette obligation sans, dans le même temps, rendre le vote obligatoire. Par ailleurs, faire de l'inscription sur le registre électoral une obligation pour les citoyens, même sans l'instauration du vote obligatoire, peut paraître en contradiction avec le principe de l'inscription volontaire énoncé au premier paragraphe du même article. Ceci pourrait également être perçu comme contraire à la Constitution qui, dans son article 34, garantit le vote, et par conséquent l'enregistrement sur le registre électoral, en tant que droit et non en tant qu'obligation pour les citoyens. Partant, il semble que la consécration de l'obligation de

²³ Il est à noter que l'avant-projet de la loi daté du 21 octobre 2015 consacrait dans son article 8 la règle de l'inscription obligatoire et prévoyait dans le deuxième alinéa du même article que « les administrations publiques œuvrent en collaboration avec l'Instance pour intégrer l'attestation d'inscription sur le registre électoral parmi les pièces requises pour les prestations de services administratifs et notamment les services locaux ». En plus d'être difficile à mettre en œuvre, cette disposition est trop contraignante pour les citoyens et limite déraisonnablement leur droit d'accès aux services publics. C'est probablement la raison pour laquelle cette sanction a été supprimée de la version suivante du projet de la loi.

s'inscrire dans l'article 7 revêt un caractère purement symbolique qui tend plus à inciter les citoyens à s'inscrire qu'à les contraindre à le faire.

1.3.2. L'inscription d'autrui sur le registre électoral (la tierce inscription)

En vue de faciliter l'inscription des personnes qui, pour des raisons de santé, économiques ou autres, auraient du mal à se déplacer pour procéder à l'inscription sur le registre électoral, la loi électorale de 2014 a autorisé l'inscription par procuration des conjoints, ascendants et descendants. Cette même dérogation au principe du caractère personnel de l'inscription a été réintroduite dans la loi de 2017²⁴. Néanmoins, cette dernière se limite à mentionner les descendants et ascendants de façon générale, sans préciser, comme dans la loi de 2014, le degré du lien de parenté (Dans la loi de 2014 il s'agissait des descendants et ascendants « jusqu'au deuxième degré »). La suppression de cette précision de l'article 7 (nouveau) entache ses dispositions d'une certaine ambiguïté et les rend susceptibles de deux interprétations possibles : la première est une interprétation restrictive selon laquelle la dérogation au caractère personnel de l'inscription ne s'appliquerait qu'aux ascendants et descendants directs (de premier degré)²⁵. La seconde est une interprétation large qui consisterait à étendre l'inscription pour autrui à tous les ascendants et descendants sans distinction et quel que soit leur degré de parenté avec le demandeur de l'inscription (1^{er}, 2^{ème} ou même 3^{ème} degré)²⁶. Face à ce manque de précision, ce sera à l'ISIE de décider, en vertu de son pouvoir réglementaire et dans le cadre de la mise en place des procédures d'inscription, d'opter pour l'une ou l'autre de ces deux interprétations. Préciser l'étendue de cette procédure est indispensable à la garantie du traitement égalitaire des demandeurs d'inscription pour autrui.

1.3.3. L'inscription à distance

En comparaison avec la loi de 2014, celle de 2017 limite la possibilité de recourir à l'inscription à distance uniquement aux tunisiens résidents à l'étranger. L'ISIE n'a donc plus la possibilité de recourir aux techniques de l'inscription à distance (*via* Internet ou téléphonie mobile) pour enregistrer les électeurs résidents sur le territoire national. Pour ces derniers, seule l'inscription dans les bureaux de l'Instance (fixes et mobiles) demeure autorisée²⁷. Cette restriction s'explique par la nécessité pour le demandeur de l'inscription de présenter un document justificatif de la résidence. Sur le plan pratique, l'ISIE devra donc déployer des moyens humains et logistiques conséquents et plus

²⁴ La possibilité de l'inscription d'autrui a été réintroduite par l'ARP après avoir été supprimée dans le projet de loi initialement présenté par le Gouvernement.

²⁵ Cette interprétation part du principe général de droit applicable en matière d'interprétation, selon lequel « toute exception est d'interprétation stricte » (Cf. Art. 540 du Code des obligations et des contrats : « Les lois restrictives et celles qui font exception aux lois générales ou à d'autres lois ne doivent pas être étendues au-delà du temps et des cas qu'elles expriment »).

²⁶ Cette deuxième interprétation pourrait être fondée sur un autre principe général en matière d'interprétation selon lequel « il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas » (Cf. Art. 533 du Code des obligations et des contrats : « Lorsque la loi s'exprime en termes généraux, il faut l'entendre dans le même sens »).

²⁷ Pourtant, lors de la campagne d'inscription pour les élections de 2014, le mode d'inscription qui s'est avéré le plus efficace est l'inscription à travers la téléphonie mobile. Selon l'ISIE, 57,41% des inscriptions ont été effectuées à travers l'USSD. Cf. *Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014*, mars 2015 (en arabe), p. 101.

importants que ceux déployés en 2014 pour encourager les citoyens à s'inscrire et leur faciliter l'accès aux bureaux d'inscription, surtout pour les tunisiens résidents dans les zones rurales reculées. En effet, vu l'interdiction de recourir à l'inscription à distance pour les résidents sur le territoire national, l'Instance électorale devra multiplier les bureaux d'inscription (surtout les bureaux mobiles) et les rapprocher le plus possible des citoyens afin de faciliter le déplacement parfois difficile et coûteux des citoyens.

Par ailleurs, si elle choisit de recourir à l'inscription à distance pour les tunisiens à l'étranger, l'ISIE devra mettre en place un système qui permet de s'assurer de l'authenticité des documents justificatifs de l'adresse effective en Tunisie de l'électeur résident à l'étranger. Cette adresse étant devenue une condition *sine qua non* de l'inscription sur le registre électoral. Elle devra aussi statuer sur la radiation de l'électeur de la liste électorale sur la base de son inscription antérieure pour préserver l'unicité du registre électoral, éviter les doubles inscriptions et le risque de votes multiples.

1.4 Transparence et accès aux données relatives à l'inscription des électeurs

De nouvelles dispositions visant à renforcer la transparence de l'opération d'inscription des électeurs et garantir l'accès aux informations liées à l'inscription ont été introduites dans la loi électorale à l'occasion de la réforme de 2017.

ANCIEN ARTICLE 9 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 9 (NOUVEAU)
<p>Tous les organismes administratifs concernés doivent, chacun en ce qui le concerne, fournir à l'Instance, dans des délais raisonnables, les données mises à jour relatives aux personnes interdites de l'exercice du droit de vote, et de façon générale, toutes les données nécessaires à l'établissement et la mise à jour du registre électoral.</p> <p>L'Instance est tenue de préserver la confidentialité des données personnelles.</p>	<p>Tous les organismes administratifs concernés doivent, chacun en ce qui le concerne, fournir à l'Instance, dans un délai raisonnable, les données mises à jour relatives aux personnes interdites de l'exercice du droit de vote, et de façon générale, toutes les données nécessaires à l'établissement et la mise à jour du registre électoral.</p> <p>Les services municipaux doivent régulièrement fournir à l'Instance la liste des personnes décédées âgées de plus de dix-huit (18) ans accomplis.</p> <p>L'Instance doit fournir au public, aux organisations de la société civile et aux partis politiques les statistiques détaillées relatives à l'inscription des électeurs par circonscription électorale et par bureau de vote.</p> <p>L'application des dispositions du troisième paragraphe ne dispense pas l'Instance de l'obligation de préserver la confidentialité des données personnelles et de les traiter conformément à la législation en vigueur dans le domaine de la protection des données personnelles.</p>

Un troisième paragraphe a été ajouté à l'article 9 de la loi électorale pour obliger l'ISIE à « fournir au public, aux organisations de la société civile et aux partis politiques, les statistiques détaillées relatives à l'inscription des électeurs dans toute circonscription électorale et pour chaque bureau de vote ». Certes, cette nouvelle disposition renforce le droit d'accès aux informations liées à

l'inscription des électeurs, mais il s'agit seulement de l'accès aux données à caractère statistique excluant ainsi tout droit d'accès au registre électoral tenu par l'administration électorale. D'un autre côté, l'article 9 (nouveau) ne prévoit pas de modalité particulière pour la fourniture de ces statistiques (publication systématique ou fourniture sur demande ?). Il ne fixe pas non plus une période ou un délai déterminé pour la diffusion de ces données (est-ce que ces données doivent être fournies uniquement en période d'élection ou même en dehors de cette période ? Est-ce qu'elles doivent être fournies avant, au cours ou à la fin de la période d'inscription des électeurs ?). Tel que formulé, cet article offre donc aux citoyens, à la société civile et aux partis politiques un droit d'accès à des informations relatives à l'inscription des électeurs mais sans leur donner les garanties suffisantes pour que cet accès soit systématique et en temps utile.

Mis à part l'accès aux données statistiques, aucune autre mesure législative n'a été prise en matière de publication des listes électorales. L'article 13 de la loi de 2014 a été maintenu tel quel malgré les propositions formulées depuis les élections de 2014 en vue d'améliorer les conditions de consultation des listes électorales.

L'ARTICLE 13 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2014-16

Les listes électorales sont mises à la disposition du public dans les sièges de l'Instance et ceux des communes, des délégations ou des secteurs (*Imada*), ainsi que dans les sièges des missions diplomatiques ou des consulats tunisiens à l'étranger. Ces listes sont publiées sur le site électronique de l'Instance ou par tout autre moyen garantissant l'information du public.

L'Instance fixe les délais de la mise des listes électorales à la disposition du public et de la durée de leur publication. Elle annonce le début de ces délais moyennant les médias écrits et audiovisuels, tout en veillant à fournir des traducteurs spécialisés en langage des signes.

D'après l'article 13 de la loi électorale, les listes des électeurs doivent être mises à la disposition du public dans les locaux de l'ISIE, les municipalités, etc., et sur le site électronique de l'Instance pour être consultées avant l'ouverture des délais de contestation. Cet article laisse à l'ISIE la liberté de décider de la durée de la période de publication des listes. A cet égard, l'expérience électorale de 2014 a montré que la durée de la publication décidée par l'Instance peut être réduite, sous l'effet de contraintes liées au calendrier électoral, de manière à porter atteinte à l'effectivité du droit de consultation desdites listes²⁸ avec tout ce que cela peut avoir comme conséquences sur l'effectivité du droit de contestation des listes électorales et sur la précision et l'exhaustivité desdites listes.

²⁸ Dans le cadre de l'opération d'inscription des électeurs pour les élections de 2014, la période de publication des listes provisoires des électeurs n'a duré qu'un seul jour (la journée du 6 août 2014 pour la première période d'inscription et la journée du 1^{er} septembre pour la deuxième période d'inscription) qui correspondait à la veille de la date d'ouverture des délais de contestation des listes, Cf. Le calendrier des élections législatives et présidentielles de 2014, in. *Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014*, op.cit, p. 72.

2. LE DROIT DE SE PORTER CANDIDAT ET LE REGIME DE CANDIDATURE

La candidature aux élections municipales et régionales est soumise à des règles propres distinctes de celles qui régissent la candidature aux élections législatives. Ces règles ont été introduites dans la loi électorale sous la forme d'un nouveau chapitre spécifique intitulé «élections municipales et régionales» et composé de 6 sections traitant successivement des conditions de candidature (section 1), du dépôt des candidatures (section 2), des procédures d'examen des candidatures (section 3), des retraits des candidatures et remplacement des candidats (section 4), du remplacement des sièges vacants au sein des conseils (section 5) et enfin du contentieux des candidatures (section 6).

Bien qu'il soit largement inspiré du régime mis en place pour les élections législatives, le régime de la candidature aux élections municipales et régionales présente plusieurs spécificités touchant principalement aux conditions de candidature et au contentieux des candidatures.

2.1. Les conditions de candidature

Comme pour les élections législatives, le législateur a choisi le scrutin proportionnel à listes bloquées²⁹ pour l'élection des conseils régionaux et municipaux, ce qui a évidemment nécessité l'établissement d'un certain nombre de conditions liées aux listes en plus de celles relatives aux personnes candidates.

En passant en revue l'ensemble des conditions posées par la loi pour la candidature aux élections locales, il apparaît clairement que la volonté du législateur s'est orientée vers un régime plus restrictif et plus contraignant que celui des élections législatives dans un souci de rationalisation des candidatures. Mais outre l'idée de contrecarrer les candidatures farfelues et abusives, d'autres objectifs à caractère constitutionnel ont été considérés par le législateur, tel que le renforcement de la représentativité des femmes, des jeunes et des personnes handicapées au sein des conseils des collectivités locales à travers des mesures législatives spécifiques. Bien qu'elles ne soient applicables qu'aux élections locales, ces mesures constituent une grande avancée en droit électoral tunisien et l'un des points forts de la nouvelle réforme même si leur mise en œuvre combinée avec d'autres conditions (comme celle par exemple de présenter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, plus une liste complémentaire composée au moins de 3 candidats) pourrait constituer un obstacle significatif pour certaines listes candidates, surtout les plus petites d'entre elles. L'impact de ces conditions sur l'offre politique ne pourra être mesuré qu'après la clôture des candidatures pour les premières élections locales.

²⁹ Dans un scrutin à listes bloquées, l'ordre des candidats par liste est fixé à l'avance (par le parti ou la coalition électorale ou le groupe de candidats indépendants) et l'électeur ne peut faire que le choix de la liste dans sa totalité, sans avoir la possibilité d'exprimer sa préférence pour un candidat en particulier ou de changer la composition ou l'ordre des candidats sur la liste.

2.1.1. Les conditions relatives aux membres des listes candidates

CONDITIONS DE CANDIATURE AUX ELECTIONS LEGISLATIVES	CONDITIONS DE CANDIDATURE AUX ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES
<p>Article 19 - A le droit de se porter candidat à l'Assemblée des représentants du peuple tout :</p> <ul style="list-style-type: none"> - électrice ou électeur de nationalité tunisienne depuis au moins dix (10) ans, - âgé(e) d'au moins vingt-trois (23) ans révolus à la date de la candidature, - n'étant dans aucun des cas d'interdiction légale. 	<p>Article 49 bis- A le droit de se porter candidat aux conseils municipaux ou régionaux tout :</p> <ul style="list-style-type: none"> - électeur de nationalité tunisienne, - âgé(e) d'au moins dix-huit (18) ans révolus à la date de la candidature, - n'étant dans aucun des cas d'interdiction légale. <p>La candidature est présentée dans la circonscription électorale dans laquelle le candidat est inscrit.</p>

- **La condition de la nationalité**

La première condition d'éligibilité aux élections locales citée par le législateur (art. 49 bis) est celle de la nationalité tunisienne. Cette condition n'a pas été assortie d'une limitation visant les citoyens naturalisés comme c'est le cas pour les élections législatives où le candidat doit être de nationalité tunisienne depuis au moins 10 années³⁰. Dans un premier temps, le projet du Gouvernement a prévu une limitation semblable en exigeant une période minimale de 5 années pour tout citoyen naturalisé désirent se porter candidat aux élections locales. Puis, cette mention a été supprimée de la version finale de la loi. Cependant, et en dépit de cette suppression, la condition d'acquisition de la nationalité tunisienne depuis 5 années au moins pourrait être considérée comme toujours valable pour les personnes naturalisées désirent candidater aux élections locales, puisqu'elle est encore consacrée dans l'article 26 du code de la nationalité tunisienne interdisant aux naturalisés «*d'être investis de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de tunisien est nécessaire*» pendant les 5 années suivant le décret de naturalisation. En effet, tant que la loi électorale n'a pas mentionné expressément que la condition des 5 ans n'est pas applicable aux candidats aux élections locales, les dispositions de l'article 26 du Code de la nationalité demeurent applicables³¹. Pourtant, cette limitation ne semble pas être en parfaite concordance avec les

³⁰ Cette condition applicable aux candidats aux élections législatives est prévue dans l'article 53 de la constitution tunisienne de 2014. Par contre la constitution n'a pas exigé une condition similaire pour la candidature aux conseils des collectivités locales.

³¹ Si la loi électorale avait mentionné de manière explicite que les citoyens naturalisés sont exemptés du délai de 5 ans pour la candidature aux élections locales, ses dispositions auraient prévalu sur celles de l'article 26 du Code de la nationalité, surtout qu'il s'agit d'une loi organique et postérieure au Code de la nationalité ayant valeur de loi ordinaire. Mais étant donné que la loi électorale s'est limitée à prévoir la condition de « la nationalité tunisienne » de manière générale et sans spécification (art. 49 bis), celle-ci devrait être entendue au sens qui lui est donné par le Code de la nationalité. De surcroît, la loi électorale exige la qualité d'électeur comme condition de candidature, or pour être électeur il faut avoir la nationalité tunisienne (art. 5 de la loi électorale), laquelle doit être acquise depuis 5 années au moins pour les personnes naturalisées afin qu'elles puissent être inscrites sur les listes électorales (art. 26 du Code de nationalité). Cf. *supra*, note de bas de page n° 13.

engagements internationaux de la Tunisie, car elle établit une distinction entre les tunisiens de naissance et les tunisiens naturalisés qui pourrait être considérée comme discriminatoire au regard de l'article 25 du PIDCP³².

- **La condition de l'âge minimum**

L'âge minimum requis pour la candidature aux élections municipales et régionales a été fixé dans l'article 49 *bis* de la loi électorale à 18 ans révolus à la date du dépôt de la candidature, ce qui correspond à l'âge de la majorité et à celui de la capacité électorale. Cette mesure ayant pour effet d'encourager la candidature des jeunes et de les impliquer le plus tôt possible dans la gestion des affaires locales, a pu être adoptée pour les élections locales car aucun obstacle constitutionnel ne s'y opposait, et ce, contrairement à ce qu'il en est pour les élections législatives où le législateur était contraint de se conformer à la disposition constitutionnelle fixant l'âge minimum d'éligibilité à 23 ans³³. Notons également que c'est suite à un amendement effectué au niveau de l'ARP que l'âge de 18 ans a été retenu, puisque le projet de loi initial présenté par le Gouvernement fixait l'âge minimum de candidature aux élections locales à 20 ans.

- **La condition de la résidence**

Outre les conditions d'âge et de nationalité, chaque candidat aux élections régionales et municipales doit remplir une condition de résidence prévue par l'article 49 *bis* de la loi électorale qui exige à cet effet pour chaque personne candidate de présenter sa candidature dans la circonscription (municipale ou régionale) dans laquelle elle est inscrite. Cette disposition rend la preuve de l'adresse de résidence effective apportée au moment de l'inscription des électeurs encore plus importante pour s'assurer que le candidat est réellement rattaché à la circonscription dans laquelle il désire se présenter.

- **Inéligibilités et interdictions de cumul de mandats**

Une série de limitations a été prévue par la loi électorale dans le but d'éviter les éventuels cas de conflit d'intérêts et d'abus d'influence ou de position qui risqueraient de compromettre l'intégrité des élections et l'égalité des chances entre les candidats, ou de porter atteinte ultérieurement au bon fonctionnement des conseils des collectivités locales.

CONDITIONS DE CANDIATURE AUX ELECTIONS LEGISLATIVES	CONDITIONS DE CANDIDATURE AUX ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES
<p>Article 20- Ne peuvent être candidats à l'Assemblée des représentants du peuple, sous réserve de démission ou de mise en disponibilité conformément à la législation en vigueur, les électeurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les magistrats, • les chefs des missions et des postes diplomatiques et consulaires, 	<p>Article 49 ter- Ne peuvent se porter candidates au niveau des circonscriptions dans lesquelles elles exercent leurs fonctions les personnes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les magistrats, • les gouverneurs, • les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et

³² Le Comité des droits de l'Homme considère à ce sujet qu' «*en principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25* », Observation générale n° 25 (57) adoptée par le Comité des droits de l'Homme, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), parag.3.

³³ Cf. Article 53 de la Constitution de 2014.

<ul style="list-style-type: none"> • les gouverneurs, • les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et les chefs de secteurs. <p>Ils ne peuvent être candidats dans la dernière circonscription électorale dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions susmentionnées pour la période d'une année au moins précédant le dépôt de leur candidature.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • les chefs de secteurs, • les comptables municipaux et régionaux, • les agents des municipalités et des régions, • les agents des gouvernorats et des délégations. <p>Ces personnes ne peuvent se porter candidates dans la dernière circonscription électorale dans laquelle elles ont exercé leurs fonctions mentionnées durant l'année précédant le dépôt de leur candidature.</p> <p>Les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure ne peuvent se porter candidats aux élections municipales et régionales.</p>
	<p>Article 49 quater- Il est interdit de cumuler les mandats dans plus d'un conseil municipal ou plus d'un conseil régional.</p> <p>Il est également interdit de cumuler les mandats d'un conseil municipal et d'un conseil régional.</p>
	<p>Article 49 quinquies- Il est interdit à plus de deux personnes, ayant des liens d'ascendance ou de descendance, ou appartenant à une même fratrie, de se porter candidates sur une même liste électorale.</p>

✓ **Inéligibilité tenant à certaines fonctions :**

La loi électorale interdit aux personnes titulaires de certaines fonctions, limitativement citées, de se porter candidates aux conseils municipaux et régionaux (art. 49 *ter*). Il s'agit des :

- magistrats,
- gouverneurs,
- premiers délégués, secrétaires généraux des gouvernorats, délégués et chefs de secteurs,
- comptables municipaux et régionaux,
- les agents des municipalités et des régions,
- les agents des gouvernorats et des délégations.

L'inéligibilité de ces personnes n'est pas absolue puisqu'elle :

- 1- Ne concerne que les personnes en exercice de leurs fonctions. Ce qui veut dire que l'interdiction de se porter candidat sera levée si la personne quitte ses fonctions dans la circonscription concernée (pour cause de détachement, mutation, démission, départ à la retraite ou autres), mais à condition d'observer un délai d'un an au moins entre la date de cessation des fonctions et la date de dépôt de candidature aux élections ;
- 2- Ne s'applique que dans les limites de la circonscription dans laquelle ces personnes exercent leurs fonctions. Ce qui veut dire que ces personnes peuvent se porter candidates dans les circonscriptions électorales autres que celles dans lesquelles elles travaillent, tout en étant en exercice de leurs fonctions.

Malgré la volonté du législateur de restreindre le champ d'application des cas d'inéligibilité, la liste des fonctions concernées paraît être trop large. En effet, le fait d'inclure tous les agents des

municipalités, des régions, des gouvernorats et des délégations dans la catégorie des personnes inéligibles paraît disproportionné par rapport à l'objectif visé, surtout qu'il s'agit d'une restriction à un droit fondamental (le droit de candidature aux élections) qui doit, de ce fait, être à la fois justifiée et proportionnelle à l'objectif recherché³⁴. Le législateur n'a établi aucune distinction entre les agents permanents (agents titulaires) et les agents non-permanents (agents contractuels, vacataires et temporaires), ni entre les fonctionnaires et les ouvriers de ces administrations locales et régionales, ce qui en fait une catégorie assez large englobant des agents dont le statut et les fonctions ne justifieraient pas l'interdiction³⁵.

Le dernier paragraphe de l'article 49 *ter* a également interdit aux militaires et aux agents des forces de sécurité intérieure de se porter candidats aux élections municipales et régionales. Mais il s'agit là d'une interdiction absolue, en ce sens qu'elle ne concerne pas uniquement les circonscriptions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions et qu'elle ne s'applique pas seulement aux agents en activité au sein des administrations militaires et sécuritaires. Ainsi par exemple, un militaire ou un agent sécuritaire mis en position administrative de détachement auprès d'une autre administration publique ou mis en disponibilité ne deviendra pas pour autant éligible aux élections locales.

Concernant la catégorie des agents des forces de sécurité intérieure visée par l'interdiction, elle regroupe certains corps pour lesquels la restriction du droit de candidature semble être déraisonnable et non proportionnelle. Il s'agit notamment du corps des agents de la protection civile qui constitue un corps non armé et dont la privation de ce droit fondamental ne semble pas avoir de justification légitime.

A propos de l'interdiction de candidature faite aux militaires, une des questions qui peuvent se poser est celle des conscrits (les civils qui passent le service militaire) afin de savoir si ces derniers seront assimilés aux militaires de carrière et donc considérés comme inéligibles, ou s'ils conservent leur droit de se porter candidats.

✓ **Inéligibilité tenant aux liens de parenté**

Pour éviter les dominations d'ordre familial ou tribal sur les conseils municipaux ou régionaux, la loi électorale a interdit aux membres d'une même famille ayant un lien d'ascendance, de descendance, ou appartenant à une même fratrie, d'être à plus de deux personnes à se porter candidates sur une même liste (art. 49 *quinquies*).

Limitée à la candidature sur une même liste, cette interdiction ne s'applique donc pas aux personnes ayant les liens de parenté mentionnés lorsqu'elles se portent candidates dans une même

³⁴ Ces deux conditions sont d'ailleurs prévues par l'article 49 (alinéa premier) de la Constitution tunisienne de 2014 qui ainsi libellé : « Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un Etat civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte ».

³⁵ Ainsi par exemple, il serait difficile pour un agent temporaire ou pour un simple ouvrier municipal d'user de sa position professionnelle, qui est par définition soit précaire ou subalterne, à des fins électorales. Il en est tout autre pour les fonctionnaires occupant des postes de responsabilité dans l'administration locale et pour qui une telle restriction peut avoir plus de sens.

circonscription électorale mais sur des listes distinctes³⁶. Ce qui n'exclut pas la possibilité de retrouver au sein d'un même conseil municipal ou régional des élus ascendants, descendants ou issus d'une même fratrie, mais ayant des appartenances politiques différentes.

Néanmoins, cette limitation peut être facilement contournée par les membres d'une même famille partageant les mêmes affinités politiques, surtout lorsqu'il s'agit d'une famille influente au niveau d'une petite localité. Pour échapper à l'interdiction établie par la loi, ces personnes peuvent se répartir sur plusieurs listes indépendantes tout en se positionnant à la tête de ces listes pour augmenter leurs chances d'être élus. Une telle pratique risque de mettre en échec l'objectif recherché par le législateur car elle pourrait aboutir à l'élection de personnes appartenant à une même famille et à un même courant politique et asseoir ainsi une forme de domination familiale ou tribale au sein du conseil élu.

Notons également que la loi n'interdit pas aux conjoints ni aux cousins d'être candidats sur une même liste électorale et d'être donc simultanément membres d'un même conseil municipal ou régional, alors qu'il s'agit là aussi de liens de parenté pouvant mener, dans certains cas, à une situation de domination familiale ou tribale surtout dans les petites circonscriptions électorales.

✓ Les interdictions de cumul

Dans son article 49 *quater*, la loi électorale interdit le cumul de certains mandats électifs. Selon cette interdiction, une même personne ne peut être à la fois membre de plus d'un conseil municipal ou de plus d'un conseil régional, ni siéger au même temps dans un conseil municipal et un conseil régional. Quant à l'interdiction de cumul d'un mandat législatif et d'un mandat municipal ou régional, elle est prévue depuis 2014 dans l'article 35 de la loi électorale n° 2014-16 selon lequel « *Nul ne peut cumuler la qualité de membre de l'Assemblée des représentants du peuple et les fonctions suivantes, que ce soit de manière permanente ou provisoire et avec ou sans rémunération : (...) membre de conseils élus des collectivités locales (...)* ».

L'article 49 *quater* interdit le cumul de mandats et non pas le cumul de candidatures. Par conséquent, rien n'interdit à ce qu'une même personne se porte candidate au même temps à une élection municipale et une élection régionale³⁷. Dans un tel cas, et surtout s'il s'agit d'élections

³⁶ Dans le projet de loi électorale initialement présenté par le Gouvernement, cette interdiction était sous la forme d'une incompatibilité (interdiction de siéger au sein d'un même conseil et non pas une interdiction de candidature). Il ne s'agissait donc pas de limitation directe au droit de candidature mais plutôt à l'exercice du mandat. Les membres d'une même famille pouvaient, selon le projet gouvernemental, se porter candidats dans une même circonscription que ce soit sur une même liste ou sur des listes distinctes, et si plusieurs d'entre eux sont élus, seul le plus jeune d'entre eux aura un siège.

Cette solution a été modifiée par la commission parlementaire au sein de l'ARP qui l'a jugée trop restrictive dans la mesure où elle prive les membres d'une même famille de siéger dans un même conseil alors qu'ils peuvent avoir des appartenances politiques et des convictions différentes. Ainsi, la commission a décidé d'opter pour une interdiction qui ne concerne que les ascendants, descendants et frères et sœurs voulant se présenter sur une même liste candidate.

Par rapport à la solution initialement proposée par le Gouvernement, la solution proposée par la commission parlementaire et retenue dans la loi présente aussi l'avantage d'être une solution préventive (qui agit au niveau de la candidature et non pas au niveau de l'attribution des sièges) et plus respectueuse de la volonté des électeurs et des résultats du scrutin.

³⁷ L'article 49 *septies* de la loi électorale interdit la candidature sur plus d'une liste candidate et dans plus d'une circonscription électorale. Mais cette interdiction n'a vocation à s'appliquer que dans le cadre d'une même élection (élections municipales ou élections régionales) et ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'élections

municipales et régionales concomitantes, comment faire respecter à une personne l'obligation de non cumul si elle réussit à obtenir les deux sièges ? Lequel des deux sièges devra lui être retiré et sur quelle base ? La loi électorale ne donne pas de réponse à cette question qui pourrait pourtant se poser en pratique³⁸.

Par ailleurs, la loi électorale ne prévoit aucune limitation quant au nombre de mandats électifs consécutifs pouvant être assurés par une personne (article 117 *quater*). Une même personne peut donc se porter candidate et être élue membre du conseil municipal ou régional autant de fois qu'elle le désire et qu'elle réussit à se faire élire. A cet égard, le législateur n'a pas retenu la limitation qui était prévue dans le projet de loi initialement présenté par le Gouvernement et qui consistait à interdire aux personnes ayant exercé deux mandats consécutifs dans une même circonscription et au sein d'un même conseil de se porter candidates pour un troisième mandat au sein de ce même conseil. Cette limitation a été jugée inutilement restrictive du droit de candidature et de la volonté des électeurs, et c'est la raison pour laquelle le législateur ne l'a pas retenue et a préféré laisser plus de liberté de choix aussi bien aux candidats qu'aux électeurs.

2.1.2. Les conditions relatives aux listes candidates

Outre les conditions imposées aux personnes, toute liste candidate aux élections locales doit obéir à certaines conditions intrinsèques et respecter une configuration bien déterminée pour être éligible.

Pour que sa demande de candidature soit recevable, chaque liste candidate doit contenir un nombre déterminé de candidats, être assortie d'une liste complémentaire et respecter les règles de représentation des femmes et des jeunes telles que définies par la loi. Toute liste candidate doit également avoir parmi ses membres, et dans les conditions déterminées par la loi, des personnes handicapées afin de ne pas être privée du financement public des frais de sa campagne électorale.

- **Le nombre de candidats par liste**

A l'instar de la législation électorale ayant servi à l'élection de l'Assemblée nationale constituante (art. 26 du décret-loi n° 2011-35) ou celle régissant les élections législatives (art. 22 de la loi n° 2014-16), la législation relative aux élections municipales et régionales exige que le nombre des membres de la liste candidate soit égal au nombre des sièges mis en compétition dans la circonscription électorale.

ALINEA 3 DE L'ARTICLE 49 SEPTIES DE LA LOI ELECTORALE
Le nombre de candidats sur chaque liste doit être égal au nombre de sièges réservés à la circonscription concernée.

Cette règle présente certains inconvénients et mérite de ce fait d'être reconsidérée. En effet, contrairement aux élections législatives de 2014 où le nombre de sièges par circonscription n'a pas

différentes même si elles sont organisées de manière simultanée. Notons à cet égard que rien dans la loi électorale n'interdit l'organisation des élections municipales et régionales concomitamment.

³⁸ De même, le projet du code des collectivités locales, dans sa version publiée en février 2017, ne donne pas de solution pour un tel cas de figure.

dépassé les 10 sièges³⁹, pour les élections municipales et régionales le nombre de sièges par circonscription varie, selon l'article 117 bis de la loi électorale, entre 12 et 60 sièges pour les conseils municipaux et entre 36 et 62 sièges pour les conseils régionaux. Partant, exiger pour chaque liste un nombre de candidats égal au nombre des sièges de la circonscription électorale risque de poser problème pour les petites formations politiques et pour les indépendants qui auront des difficultés à former des listes à nombre égal au nombre des sièges pourvus surtout dans les grandes circonscriptions. De ce point de vue, cette règle contraignante peut amener ces derniers à faire appel à des personnes dépourvues de tout engagement politique réel pour pouvoir former leurs listes. Certains pourraient même recourir à « l'achat de candidats » pour pouvoir atteindre le nombre requis. D'un autre côté, cette condition pourrait encourager les petites formations politiques et les indépendants à se regrouper pour former des coalitions électorales, ce qui contribuerait à la réduction du nombre des listes candidates dans certaines circonscriptions, faciliterait le choix pour l'électeur et éviterait l'éparpillement des voix.

- **La liste complémentaire**

Chaque liste candidate aux élections municipales ou régionales doit être composée d'une liste principale (comportant un nombre de candidats égal au nombre des sièges) et d'une liste complémentaire qui servira à remplacer les membres de la liste principale dont la candidature est rejetée par l'Instance électorale, ou à faire face aux cas de décès ou d'incapacité de l'un des membres de la liste principale ou au cas de retrait de candidature survenu 15 jours avant le début de la campagne électorale.

ALINEA 2 DE L'ARTICLE 49 SEXIES DE LA LOI ELECTORALE
<p>La demande de candidature et ses pièces jointes doivent obligatoirement inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (...) - Une liste complémentaire dont le nombre de candidats ne peut pas être inférieur à trois (3), et n'excédant pas dans tous les cas le nombre des candidats de la liste principale, sous réserve des dispositions des articles relatifs à la représentation des femmes et des jeunes.

L'idée des listes complémentaires a fait son entrée en droit électoral tunisien en 2014 et a été expérimentée pour la première fois lors des élections législatives d'octobre 2014 où ces listes ont servi au remplacement des membres défaillants sur certaines listes principales au moment de la validation des candidatures. Mais contrairement aux listes complémentaires des élections législatives qui doivent être composées de 2 membres au minimum, celles qui sont prévues pour les élections locales doivent comporter un minimum de 3 membres. Le choix d'un nombre impair pour le minimum requis dans la liste complémentaire peut se justifier par la volonté de faciliter l'application de la règle relative à la représentation des jeunes (*Cf. infra le paragraphe portant sur la représentation des jeunes*). Mais ce choix risque de poser un problème quant au respect du principe de la parité verticale femmes/hommes dans la composition de la liste complémentaire, surtout que

³⁹ Les deux circonscriptions de Ben Arous et de Sousse avaient chacune 10 sièges. Toutes les autres en avaient moins.

l'inobservation de ce principe entraîne le rejet de la candidature⁴⁰ et que le projet de loi ne prévoit pas de solution claire à ce sujet.

- **La représentation des femmes (parité et alternance)**

Une des avancées marquantes de la nouvelle législation électorale est le renforcement du principe de la parité femmes/hommes qui vient consolider la mise en œuvre du principe énoncé dans l'article 46 de la nouvelle Constitution selon lequel l'Etat doit s'employer « à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues ».

En plus du principe de la parité verticale et de l'alternance dans la composition des listes candidates, consacré en droit tunisien depuis les élections de 2011, la loi de 2017 exige la parité au niveau des têtes de listes, et ce, pour les listes partisans et les listes de coalition qui se présentent dans plus d'une circonscription. Toutefois, cette nouvelle exigence n'est applicable qu'aux élections municipales et régionales.

ARTICLE 49 NONIES DE LA LOI ELECTORALE

Les candidatures aux conseils municipaux et régionaux sont présentées sur la base du principe de la parité entre femmes et hommes et de la règle de l'alternance entre eux sur la liste.

Les listes qui ne respectent pas cette règle sont rejetées.

Les candidatures aux conseils municipaux et régionaux sont également présentées sur la base du principe de la parité entre femmes et hommes à la tête des listes partisans et des listes de coalition qui présentent des candidatures dans plus d'une circonscription électorale.

Les listes partisans ou de coalition qui ne respectent pas cette règle sont rejetées dans les limites du nombre des listes en infraction et tant qu'elles n'ont pas procédé à la régularisation dans le délai légal de régularisation fixé par l'Instance conformément aux procédures mentionnées dans l'article 49 *sexies* de la présente loi.

A défaut de régularisation, l'Instance identifie les listes rejetées sur la base de l'ordre de précedence dans le dépôt des candidatures. L'ordre de précedence est déterminé sur la base de la date de dépôt de la demande de candidature ou de la date de sa mise à jour effectuée durant la période de dépôt des demandes de candidature.

Cette nouvelle règle de parité horizontale a pour but d'augmenter les chances d'accès effectif des femmes aux fonctions électives et de remédier à l'insuffisance de la représentation des femmes à la tête des listes constatée lors des expériences électorales précédentes.

Tout comme l'obligation de respect de la parité verticale et de l'alternance, l'obligation faite aux partis politiques et aux coalitions d'observer la parité horizontale est sanctionnée par le rejet de la candidature d'une ou de plusieurs listes appartenant au parti politique ou à la coalition électorale en infraction, ce qui permettra à cette nouvelle règle de produire les effets escomptés et d'être

⁴⁰ Lors de l'expérience des élections législatives de 2014, plusieurs candidatures ont été rejetées au motif que la liste complémentaire ne respectait pas les principes de la parité et de l'alternance. Cette question a été soulevée devant les juridictions en 2014 et malgré la divergence des points de vue des tribunaux de première instance à son égard, le Tribunal administratif a considéré en appel que les listes complémentaires sont soumises au même régime juridique que les listes principales et que l'inobservation de la condition de parité au sein d'une liste complémentaire peut justifier le rejet de la candidature de la liste toute entière.

effectivement contraignante à l'égard de toutes les formations politiques sans distinction⁴¹. Néanmoins, la décision de rejet de candidature ne peut être prononcée par l'Instance électorale de manière systématique puisque le législateur a accordé aux partis politiques et aux coalitions concernées la possibilité de régulariser leur situation suivant une procédure et dans des délais qui seront fixés par l'Instance. Lorsque le parti ou la coalition ne procède pas à la régularisation, l'ISIE pourra alors décider le rejet mais dans les limites du nombre des listes en infraction, et en considérant la date de dépôt des candidatures des listes partisans ou de coalitions concernées, de sorte que les listes ayant présenté leurs demandes de candidature en dernier soient celles qui seront visées par les décisions de rejet. Cette solution législative présente un double avantage. D'une part, elle permet d'assurer une certaine adéquation entre l'infraction et la sanction en imposant le respect effectif de la parité horizontale tout en évitant le rejet de l'ensemble des listes présentées par le parti ou la coalition en infraction. D'autre part, et en cas de manquement à l'obligation de parité horizontale, elle permet d'identifier les listes qui seront rejetées sur la base d'un critère objectif (moment de dépôt des candidatures) évitant ainsi toute sorte de choix aléatoire ou arbitraire pouvant mettre en doute la neutralité de l'ISIE.

La mesure législative imposant la parité horizontale aux partis et coalitions constitue un grand pas en avant dans la réalisation de l'objectif constitutionnel du renforcement de la représentation des femmes au sein des conseils élus. Mais il demeure regrettable que cette mesure ne soit pas étendue aux élections législatives afin de renforcer la représentation de la femme au sein de l'Assemblée des représentants du peuple.

- **La représentation des jeunes**

Garantir la représentation des jeunes au sein des conseils municipaux et régionaux constitue désormais une obligation constitutionnelle pour le législateur tunisien, puisque la Constitution de 2014 dispose clairement dans son article 133 que « *loi électorale garantit la représentation des jeunes au sein des conseils des collectivités locales* ». Et c'est dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle que la loi de 2017 a prévu dans son article 49 *decies* des mesures spécifiques pour la représentation des jeunes sur les listes candidates aux élections municipales et régionales.

ARTICLE 49 DECIES DE LA LOI ELECTORALE
Toute liste candidate doit inclure, parmi ses trois (3) premiers membres , une candidate ou un candidat âgé(e) de trente-cinq (35) ans au plus au moment du dépôt de la candidature.
Toute liste candidate doit également inclure, en ce qui concerne le reste de la liste et dans chaque série de six (6) candidats consécutifs, une candidate ou un candidat âgé(e) de trente-cinq (35) ans au plus au moment du

⁴¹ La question de la sanction de l'inobservation de la parité horizontale a été longuement discutée au parlement. Dans la version du projet de la loi soumise à l'Assemblée plénière, la commission parlementaire avait proposé une sanction financière consistant à priver les listes du parti ou de la coalition concernées d'une partie du financement public de la campagne électorale proportionnellement au nombre des listes en infraction. Cette solution a été rejetée par l'Assemblée plénière car jugée insuffisante à garantir de manière égalitaire le respect de la parité horizontale par tous les partis politiques et toutes les coalitions en concurrence aux élections. Un parti politique pourra ainsi se défaire totalement de cette obligation s'il dispose d'assez de ressources propres et privées pour couvrir ses dépenses électorales sans besoin de recourir à l'aide publique.

dépôt de la candidature.

La liste qui ne respecte pas ces conditions est irrecevable.

Comparées aux dispositions relatives à la représentation des jeunes dans les élections législatives⁴², les dispositions de l'article 49 *decies* constituent une avancée considérable à plusieurs égards :

- D'abord, cet article impose la représentation des jeunes âgés de moins de 35 ans au niveau des 3 premiers noms figurant sur la liste candidate et non pas parmi les 4 premiers candidats, ce qui augmente leurs chances d'être élus et de se voir attribuer des sièges.
- Ensuite, à travers l'obligation d'inclure un jeune dans chaque groupe de 6 candidats consécutifs sur la liste, le législateur a introduit une nouvelle mesure qui garantit la présence d'un nombre plus important de jeunes au sein des listes candidates. Même si le mode de scrutin (représentation proportionnelle au plus fort reste) n'offre pas beaucoup de chance aux jeunes de la liste gagnante de devenir des élus, cette mesure a le mérite d'encourager la participation des jeunes aux élections et d'inciter les partis politiques à s'intéresser davantage à cette catégorie de candidats.
- Enfin, et pour donner plus d'effectivité à cette double obligation, la condition de la représentation des jeunes n'est pas sanctionnée par une simple sanction financière comme pour les élections législatives (privation de la moitié de la valeur totale de l'indemnité de financement public), mais plutôt par le rejet de la candidature de la liste concernée. Notons à cet égard que pour les listes qui ne respectent pas la condition de la représentation des jeunes, l'article 49 *decies* ne donne pas directement droit à la régularisation comme c'est le cas pour la condition de la parité horizontale (alinéas 4 et 5 de l'article 49 *nonies*). N'étant pas garanti par la loi, le droit à la régularisation est dans ce cas laissé à la discrétion de l'ISIE qui, en vertu de son pouvoir réglementaire, fixera les cas et les procédures de régularisation des demandes de candidature⁴³.

- **La représentation des personnes porteuses de handicap**

Une des nouveautés caractérisant le régime des candidatures aux élections municipales et régionales est la consécration d'une mesure de discrimination positive à l'égard des personnes porteuses de handicap.

ARTICLE 49 UNDECIES DE LA LOI ELECTORALE

Toute liste candidate doit inclure parmi ses dix (10) premiers membres une candidate ou un candidat porteur d'un handicap physique et muni(e) d'une carte de handicap.

Toute liste qui ne respecte pas ces règles est privée de l'indemnité publique.

⁴² Pour les élections législatives, l'article 25 de la loi organique n° 2014-16 prévoit que « dans les circonscriptions électorales où le nombre de sièges est égal ou supérieur à quatre (4), chaque liste doit inclure, parmi ses quatre (4) premiers membres, un candidat ou une candidate âgé (e) de trente-cinq (35) ans au plus. En cas d'inobservation de la présente condition, la liste est privée de la moitié de la valeur totale de l'indemnité de financement public ».

⁴³ D'après l'article 49 *sexies* de la loi électorale (dernier paragraphe) : « L'Instance détermine les procédures et les cas de régularisation des demandes de candidature, y compris les cas où la régularisation peut se faire moyennant le recours à la liste complémentaire ».

Pour que les élections soient plus inclusives et que les citoyens porteurs de handicaps puissent bénéficier de manière effective de leur droit de se porter candidats aux élections, d'être élus et de participer à la prise des décisions publiques⁴⁴, une disposition a été introduite dans la loi électorale en vue d'inciter les listes candidates aux élections municipales et régionales à intégrer parmi les 10 premiers membres une personne porteuse d'un handicap. A cet égard plusieurs remarques méritent d'être faites :

- Cette mesure de discrimination positive qui tend à consolider les droits électoraux des personnes porteuses d'un handicap et faciliter leur intégration dans la vie politique ne concerne pas toutes les catégories de personnes handicapées. L'article 49 *undecies* pose deux conditions cumulatives pour la mise en œuvre de ce mécanisme. Tout d'abord, il ne s'agit que des personnes atteintes d'un handicap physique, ce qui exclut les personnes ayant un handicap mental ou intellectuel ; ensuite, il ne s'agit que des personnes disposant de la carte de handicap délivrée par l'administration des affaires sociales, ce qui exclut toute personne handicapée non munie de ladite carte.
- Cette mesure est assortie d'une sanction financière qui consiste à priver la liste candidate qui n'observe pas la condition de la présence d'une personne handicapée parmi ses dix premiers membres du financement public de sa campagne électorale ; alors que dans la version qui avait été proposée par la commission parlementaire, il s'agissait d'une mesure purement incitative qui consiste à encourager la liste candidate à intégrer une personne handicapée parmi ses 5 premiers membres en lui attribuant une prime financière supplémentaire.
- Cette mesure risque de ne pas produire les effets escomptés et de ne pas permettre aux personnes handicapées d'être présentes parmi les élus des conseils régionaux et municipaux. En effet, la disposition selon laquelle la personne handicapée doit être classée parmi les 10 premiers de la liste (au lieu des 5 premiers comme cela avait été proposé par la commission parlementaire) limite considérablement les chances de voir ces personnes classées aux premiers rangs de la liste candidate et par conséquent, de remporter des sièges au sein des conseils élus.
- En pratique, cette mesure risque également de constituer un obstacle pour les listes candidates surtout dans les petites circonscriptions électorales où le nombre de personnes handicapées correspondant aux critères de la loi (handicap physique et détention d'une carte de handicap) n'est pas important et/ou lorsque ces personnes refusent de se porter candidates aux élections. Dans de telles circonstances, les partis politiques, les coalitions et même les indépendants peuvent se livrer à des manœuvres illégales (achat de candidature, harcèlement et usage de contrainte à l'égard des personnes handicapées et de leurs proches,

⁴⁴ La Constitution tunisienne de 2014 prévoit de manière générale dans son article 48 que : « L'État protège les personnes handicapées contre toute discrimination.

Tout citoyen handicapé a le droit, en fonction de la nature de son handicap, de bénéficier de toutes les mesures propres à lui garantir une entière intégration au sein de la société, il incombe à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet ».

Parmi les droits que l'État est censé garantir aux personnes handicapées, celui de la participation à la conduite des affaires publiques. A cet égard, l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (adoptée le 13 décembre 2006 et ratifiée par la Tunisie en 2008), dispose que les Etats partis s'engagent : « b. à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques...».

etc.) pour ne pas être privés du financement public. Vu sous cet angle, il aurait été peut-être plus judicieux de maintenir la solution proposée par la commission parlementaire et consistant à attribuer une prime supplémentaire à titre d'encouragement aux listes qui se conforment aux règles de représentation des personnes handicapées au lieu de sanctionner celles qui ne parviennent pas à s'y conformer.

2.2. Le contentieux des candidatures

Le régime contentieux relatif aux décisions de l'ISIE concernant les candidatures aux élections municipales et régionales a connu des changements fondamentaux par rapport à celui des candidatures aux élections législatives. Ces changements ont touché principalement les règles de compétence juridictionnelle, mais aussi certaines règles de la procédure contentieuse.

2.2.1. Les juridictions compétentes

Aussi bien en 2011 qu'en 2014, le choix du législateur s'est orienté vers la répartition de la compétence pour trancher les litiges relatifs aux candidatures (pour l'élection de l'Assemblée nationale constituante puis de l'Assemblée des représentants du peuple) entre les deux ordres juridictionnels : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Selon cette répartition, le recours contre les décisions concernant les candidatures doit être présenté devant le Tribunal de première instance territorialement compétent (juridiction judiciaire), lequel rend un jugement susceptible de recours en appel devant les chambres d'appel du Tribunal administratif (juridiction administrative). Ce choix était doublement justifié :

- D'abord, par la volonté d'instaurer une justice électorale de proximité : L'absence de juridictions administratives régionales et le fait que les tribunaux judiciaires de première instance soient les seules juridictions implantées dans les régions et donc géographiquement plus proches des circonscriptions électorales et des justiciables.
- Ensuite, par la volonté d'attribuer cette compétence au juge administratif considéré comme le juge naturel du contentieux électoral : le contentieux des candidatures aux élections est un contentieux administratif dans le cadre duquel le justiciable demande l'annulation d'une décision administrative (d'acceptation ou de rejet de candidature) émanant d'une administration publique (l'ISIE). C'est pourquoi le législateur a tenu à ce que le recours en appel soit du ressort du Tribunal administratif (qui constitue l'unique juridiction administrative située à Tunis et qui jouit en plus d'une large crédibilité auprès des autorités et des citoyens).

Cette répartition de compétence a été complètement revue en ce qui concerne le contentieux des candidatures aux élections municipales et régionales, puisque le législateur a opté pour l'attribution de toute la compétence, en première instance et en appel, au juge administratif, sans toutefois négliger le principe de la justice de proximité.

A cet égard, la loi de 2017 a prévu deux sortes de dispositions : des dispositions permanentes (les articles 49 *septdecies* et 49 *novodecies*) et d'autres transitoires (l'article 174 *bis*).

ARTICLES 49 <i>SEPTDECIES</i> (ALINEA 1 ^{ER}), 49 <i>NOVODECIES</i> (ALINEA 1 ^{ER}) ET 174 <i>BIS</i> DE LA LOI ELECTORALE	
Art. 49 <i>septdecies</i> Alinéa 1^{er}	Les décisions de l'Instance relatives aux candidatures peuvent faire l'objet de recours par la tête de liste ou le représentant légal de la liste ou les têtes des autres listes candidates dans la même circonscription électorale, devant des Tribunaux administratifs de première instance .
Art. 49 <i>novodecies</i> Alinéa 1^{er}	Les jugements de première instance sont susceptibles d'appel devant les Cours administratives d'appel .
Art. 174 <i>bis</i>	Jusqu'à l'adoption de la loi portant organisation de la justice administrative et fixant ses compétences, ses procédures et le statut de ses magistrats, et jusqu'à ce que les Tribunaux administratifs de première instance mentionnés dans la présente loi commencent à exercer leurs fonctions, des chambres régionales de première instance créées conformément à l'article 15 (nouveau) de la loi relative au Tribunal administratif seront chargées d'exercer les compétences attribuées aux tribunaux susmentionnés. L'assemblée plénière juridictionnelle et les chambres d'appel du Tribunal administratif sont chargées d'exercer les compétences attribuées en vertu de la présente loi respectivement à la Haute cour administrative et aux Cours administratives d'appel.

La solution permanente est basée sur la nouvelle Constitution tunisienne qui prévoit la mise en place d'un système juridictionnel administratif pyramidal et décentralisé avec des juridictions de première instance, des juridictions d'appel et une haute juridiction administrative⁴⁵. Elle consiste à attribuer la compétence en premier degré aux Tribunaux administratifs de première instance et en appel aux Cours d'appel administratives. Mais puisque ces institutions juridictionnelles prévues par la Constitution n'avaient pas encore été créées au moment de l'adoption de la loi électorale de 2017, il a été jugé nécessaire d'introduire dans la loi une autre solution à titre transitoire. Elle consiste à attribuer la compétence en premier ressort à des chambres administratives de première instance qui seront créées à l'échelle régionale conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi relative au Tribunal administratif⁴⁶, et à attribuer la compétence en appel aux chambres d'appel du Tribunal administratif. La création de ces nouvelles chambres de première instance, la détermination de leur nombre et de leurs champs de compétence territoriale respectifs se feront par décret gouvernemental⁴⁷. Ces chambres régionales seront instituées de manière permanente, dépendront

⁴⁵ Article 116 de la constitution de 2014 : « La justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance ».

⁴⁶ D'après l'article 15 de la loi n° 72-40 du 1^{er} juin 1972 relative au Tribunal administratif, « des chambres de première instance relevant du tribunal administratif peuvent être créées au niveau des régions. Le cadre territorial de l'exercice de la compétence de chacune d'elles est fixé par décret. Elles statuent dans les limites de leur compétence d'attribution prévue par l'article 17 de la présente loi, sur les actions intentées contre les autorités administratives régionales et locales et les établissements publics dont le siège principal se trouve dans le cadre territorial de la chambre, ainsi que sur les litiges pour lesquels la compétence pourrait leur être attribuée par une loi spéciale. Le président de la chambre de première instance exerce dans ce cas les attributions conférées par la présente loi au premier président. Celui-ci désigne parmi les administrateurs du tribunal un secrétaire général adjoint pour exercer les attributions du secrétaire général du tribunal administratif au niveau de ladite chambre ».

⁴⁷ Au moment de la rédaction de la présente analyse, les chambres régionales de première instance n'ont pas encore été créées. Cependant, le Gouvernement a officiellement déclaré, suite à la réunion du Conseil ministériel restreint du 18 mars 2017, son intention de créer 12 chambres régionales de première instance et 4

administrativement et financièrement du Tribunal administratif et traiteront, en plus du contentieux des candidatures aux élections locales, du contentieux administratif ordinaire comme indiqué à l'article 15 de la loi n° 72-40 du 1^{er} juin 1972, jusqu'à la création effective des tribunaux administratifs de première instance annoncés par la nouvelle Constitution.

Pour une meilleure cohérence de la législation électorale en général et du régime contentieux électoral en particulier, et pour que toute la justice électorale soit une justice de proximité, la solution retenue pour le contentieux des candidatures aux élections locales aurait dû être étendue au contentieux des résultats liés à ces élections, ainsi qu'au contentieux des candidatures aux élections législatives. Ceci aurait permis de rentabiliser au mieux le projet de création des chambres administratives régionales et aurait facilité l'accès à la justice électorale de façon plus générale.

2.2.2. Les procédures contentieuses

A la lecture des articles 49 *septdecies* à 49 *vicies* de la loi électorale, il apparaît que le législateur a, en grande partie, repris les règles de procédure relatives au contentieux des candidatures aux élections législatives.

CONTENTIEUX DES CANDIDATURES AUX ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES	
Art. 49 septdecies	<p>Les décisions de l'Instance relatives aux candidatures peuvent faire l'objet de recours par <i>la tête de liste ou le représentant légal de la liste ou les têtes des autres listes candidates</i> dans la même circonscription électorale, devant les Tribunaux administratifs de première instance.</p> <p>Le recours est introduit dans un délai ne dépassant pas trois (3) jours à compter de la date de la notification de la décision ou de l'affichage, au moyen d'une requête écrite, motivée et accompagnée des moyens de preuve et du justificatif de la signification du recours à l'Instance et aux parties concernées par le recours par huissier de justice. <i>Le procès-verbal de signification doit mentionner la sommation des parties concernées de présenter leurs conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie fixé par le Tribunal.</i></p> <p>Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.</p>
Art. 49 octodecies	<p>Le greffe du Tribunal administratif de première instance procède à l'inscription de la requête et la transmet immédiatement au président de la chambre de première instance qui désigne un rapporteur en charge de l'investigation sous la supervision du président.</p> <p>Le président de la chambre concernée fixe une audience de plaidoirie dans <i>un délai n'excédant pas trois (3) jours</i> à compter de la date de l'enregistrement de la requête et convoque les parties, par tout moyen laissant une trace écrite.</p> <p>La chambre statue sur le recours dans <i>un délai n'excédant pas six (6) jours</i> à compter de la date de l'audience de plaidoirie. Le jugement est notifié aux parties concernées dans <i>un délai n'excédant pas trois (3) jours</i> à compter de la date du prononcé, et ce par tout moyen laissant une trace écrite.</p>
Art. 49 novodecies	<p>Les jugements de première instance sont susceptibles d'appel devant <i>les Cours administratives d'appel</i>.</p>

nouvelles chambres d'appel au sein du Tribunal administratif, et de recruter 60 nouveaux magistrats administratifs au titre de l'année 2017, en guise de préparation aux prochaines élections municipales, Cf. <http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?lang=ar&id=10052>

	<p>L'appel est interjeté par les parties concernées par le jugement de première instance ou par le président de l'Instance dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de notification du jugement, moyennant une requête écrite, motivée et accompagnée des moyens de preuve ainsi que du procès-verbal de la notification du recours et de tout justificatif de la signification à la partie défenderesse en appel par huissier de justice et de sa sommation de présenter ses conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie.</p> <p>Le ministère d'avocat est obligatoire.</p>
Art. 49 vicies	<p>Le greffe de la Cour procède à l'enregistrement de la requête et la transmet immédiatement au président de la chambre d'appel qui fixe une audience de plaidoirie dans un délai n'excédant pas six (6) jours à compter de la date de l'enregistrement de la requête et convoque les parties, par tout moyen laissant une trace écrite.</p> <p>L'affaire est mise en délibéré pour le prononcé du jugement dans un délai de cinq (5) jours à compter de la date de l'audience de plaidoirie. La chambre peut ordonner l'exécution sur minute. Le jugement est notifié aux parties, par tout moyen laissant une trace écrite, dans un délai n'excédant pas deux (2) jours à compter de la date du prononcé.</p> <p>Le jugement d'appel est irrévocable et n'est susceptible d'aucune voie de recours, y compris le pourvoi en cassation.</p>
Art. 49 unvicies	<p>Les listes ayant fait l'objet d'un jugement irrévocable sont acceptées. Une fois les recours épuisés, l'Instance procède à l'annonce des listes définitivement acceptées.</p>

- **Qualité pour agir**

D'après l'article 49 *septdecies*, le droit de recours contre les décisions d'acceptation ou de rejet des candidatures aux élections municipales et régionales est ouvert à trois catégories de personnes :

- la tête de la liste concernée par la décision attaquée,
- le représentant légal de la liste concernée,
- ou les têtes des autres listes candidates dans la même circonscription électorale.

Cette liste diffère de celle prévue à l'article 27 de la loi électorale concernant les personnes ayant qualité pour agir contre les décisions de candidature aux élections législatives, et ce à plusieurs niveaux.

D'abord, à l'exception de la tête de liste, les autres membres de la liste candidate n'ont, *a priori*, pas la possibilité d'agir en leur qualité de membre de liste dans le cadre des élections locales, alors qu'ils sont autorisés à le faire lors des élections législatives, et ce, en dépit de l'intérêt direct qu'ils peuvent avoir pour agir contre les décisions de l'ISIE relatives à la candidature (comme par exemple le membre de la liste candidate écarté et remplacé par un autre pour une raison liée à l'inobservation de l'une des conditions de candidature). De même pour les représentants légaux des partis politiques qui ne figurent pas sur la liste de l'article 49 *septdecies* et ne pourront donc pas agir en justice lors des élections locales comme ils peuvent le faire à l'occasion des élections législatives.

Ensuite, l'article 49 *septdecies* accorde la qualité pour agir au représentant légal de la liste candidate, sans toutefois préciser s'il s'agit du même représentant mentionné dans l'article 49 *sexies* de la loi électorale, sachant que l'article 49 *sexies* ne parle pas de « représentant légal de la liste » mais plutôt

de « représentant de la liste » lequel doit être désigné par la liste parmi ses membres dans le cadre de la demande de candidature.

Par conséquent, parmi les membres d'une liste candidate aux élections locales, seuls le membre positionné en tête de liste et le membre désigné comme représentant légal de sa liste ont le droit de recours contre la décision de l'ISIE relative à la candidature de leur liste, et seules les têtes de listes ont le droit d'intenter des recours contre les décisions de l'ISIE relatives à la candidature des autres listes concurrentes dans une même circonscription électorale.

Outre le fait que la nouvelle loi restreint la qualité pour agir et prive certaines parties pouvant avoir réellement un intérêt à agir de leur droit de recours (les membres des listes autres que la tête de liste ou son représentant légal, ainsi que les représentants légaux des partis politiques et des coalitions électorales), les différences constatées entre l'article 49 *septidécies* applicable aux élections locales et l'article 27 applicable aux élections législatives sont de nature à affecter la cohérence générale de la législation électorale.

- **Procédures et délais de dépôt de la requête**

Concernant les délais de recours, le législateur a maintenu les mêmes délais que ceux qu'il avait consacrés pour les élections législatives (3 jours à compter de la notification ou de l'affichage de la décision pour le recours en première instance et 3 jours à compter de la notification du jugement pour le recours en appel).

Dans ce délai de 3 jours, le requérant devra présenter, par lui-même ou à travers un avocat (le ministère d'avocat étant facultatif et non obligatoire en première instance), une requête écrite et motivée accompagnée des moyens de preuve et du procès-verbal attestant de la notification du recours à l'ISIE et aux parties concernées par le recours par huissier de justice.

En plus de mettre à la charge du requérant l'obligation de la signification du recours par voie de huissier de justice, le législateur exige désormais que le procès-verbal de la notification doit mentionner la sommation des parties concernées de présenter leurs conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie fixé par le Tribunal. Cette obligation de sommation qui était auparavant mise à la charge du Tribunal a pour but de simplifier la tâche de ce dernier surtout que les délais dont il dispose pour inviter les parties à présenter leurs conclusions en réponse avant l'audience de plaidoirie sont très courts. Elle permet également de s'assurer que les parties au procès ont bien été informées de leur droit de répondre à la requête et du délai dans lequel ils doivent le faire, dans le cadre de la garantie des droits de défense. Cependant, cette obligation qui fait partie des procédures utilisées en contentieux civil et commercial n'est pas d'usage dans la procédure contentieuse administrative et elle risque d'alourdir davantage les formalités mises à la charge du requérant, surtout qu'il s'agit là d'une condition de recevabilité dont l'inobservation entraîne, selon la jurisprudence, le rejet de la requête sur le plan de la forme.

Pour que la justice électorale soit réellement accessible à tous ceux qui auraient un intérêt à agir, il aurait été souhaitable que le législateur s'oriente plutôt vers la simplification des procédures contentieuses au lieu de les rendre encore plus contraignantes pour les éventuels requérants, surtout en présence de solutions alternatives qui permettent d'atteindre les mêmes objectifs (la

garantie des droits de défense pour la partie défenderesse) sans pour autant compliquer la tâche de la partie requérante. L'obligation de notification des recours et tout ce qui s'en suit en terme d'information des parties aux litiges aurait pu être mise à la charge des tribunaux, à condition de leur fournir les moyens humains et matériels nécessaires pour pouvoir le faire en temps utile.

- **Procédures et délais de jugement**

Contrairement aux délais de recours, les délais de jugement ont été prolongés par rapport aux délais prévus par les articles 28 et 30 de la loi électorale relativement aux élections législatives. Alors que le juge de première instance n'a que 3 jours pour rendre son jugement en matière de contentieux des candidatures aux élections législatives, il dispose d'un délai de 9 jours (3 jours avant l'audience de plaidoirie pour l'instruction et 6 jours après pour délibérer et prononcer le jugement) pour statuer sur les affaires concernant les candidatures aux élections locales (art. 49 *octodecies*).

De même pour le juge d'appel qui dispose désormais de 11 jours au lieu des 5 jours prévus dans l'article 30 de la loi électorale pour prononcer son jugement (art. 49 *vicies*).

Accorder au juge électoral un délai suffisant pour rendre son jugement sans toutefois prolonger ce délai de manière déraisonnable contribue au renforcement des exigences du procès équitable en matière électorale. Vu sous cet angle, le prolongement des délais de jugement décidé par le législateur constitue une mesure positive qu'il aurait fallu étendre aux contentieux des élections législatives où les délais donnés au juge pour statuer demeurent excessivement courts, ce qui limite ses pouvoirs d'instruction surtout lorsqu'il se retrouve saisi d'un nombre important de recours.

3. LA PERIODE ELECTORALE ET LE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

En passant en revue les modifications apportées à la loi électorale de 2014, deux constats préliminaires peuvent être faits concernant la réglementation de la période électorale :

Primo, le législateur n'a pas jugé nécessaire de consacrer une partie spécifique à la réglementation de la période électorale pour les élections municipales et régionales, d'où son intention de soumettre les campagnes électorales de ces élections aux mêmes règles que celles applicables aux élections législatives et d'étendre les modifications apportées à ces règles dans le cadre de la réforme électorale de 2017 à l'ensemble des scrutins qu'ils soient nationaux ou locaux.

Secundo, les modifications touchant aux règles relatives à la période électorale (englobant la période de précampagne, la période de campagne et la période du silence électoral) ne sont pas nombreuses, mais certaines d'entre elles présentent une importance capitale. A cet égard, les modifications les plus marquantes ont porté sur la durée de la période de précampagne et de la période de silence électoral, les restrictions spécifiques aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure, le régime de financement public des campagnes électorales et les sanctions pouvant être prononcées par l'organe de contrôle en cas de manquement aux obligations financières.

3.1. La réglementation de la période électorale

3.1.1. La détermination de la période électorale

La période électorale se définit comme la période composée successivement des trois sous-périodes suivantes : la précampagne, la campagne et le silence électoral. Ces trois sous-périodes ont été délimitées de manière assez précise dans la loi électorale n° 2014-16.

A part la campagne électorale qui s'étale sur une période de 21 jours et qui demeure toujours fixée à 22 jours avant la date du scrutin (article 50 de la loi électorale), la période de précampagne et celle du silence électoral ont été redéfinies dans le cadre de la réforme de 2017.

- **Réduction de la durée de la période de précampagne**

D'après l'article 50 (nouveau) de la loi électorale, la période de la précampagne qui s'étalait sur les 3 mois précédant la campagne électorale, est désormais réduite à deux mois. Cette réduction qui ne figurait pas dans la version gouvernementale du projet de la loi a été insérée dans le texte voté par l'ARP suite à une recommandation formulée dans ce sens par l'ISIE⁴⁸.

LA PERIODE DE PRECAMPAGNE DANS L'ANCIEN ARTICLE 50 DE LA LOI N° 2014-16	LA PERIODE DE PRECAMPAGNE DANS L'ARTICLE 50 (NOUVEAU)
La campagne électorale ou référendaire est déclarée ouverte vingt-deux (22) jours avant la date du scrutin. Elle est précédée par la phase de la précampagne	La campagne électorale ou référendaire est déclarée ouverte vingt-deux (22) jours avant la date du scrutin. Elle est précédée par la phase de la précampagne

⁴⁸ Cf. Rapport de la Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales relatif au projet de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum, mai 2016, p. 19 (en arabe), *in*. http://www.anc.tn/sie/servlet/Fichier?code_obj=93622&code_exp=1&langue=1

électorale ou référendaire qui s'étend sur trois (3) mois.	électorale ou référendaire qui s'étend sur deux (2) mois.
--	---

Les expériences électorales de 2014 ont montré que la durée de la période de précampagne, fixée alors à 3 mois, était trop longue ce qui avait compliqué la tâche des organes de contrôle (principalement l'ISIE et la HAICA). Ces derniers devaient en effet s'assurer du respect d'un certain nombre de restrictions, d'obligations et de droits spécifiques applicables aux candidats et/ou aux médias durant cette période, telles que l'interdiction de la publicité politique⁴⁹, l'interdiction d'annoncer l'affectation d'un numéro de téléphone spécial gratuit ou d'une messagerie vocale ou d'un centre d'appel au profit d'un candidat, d'une liste candidate ou d'un parti⁵⁰, l'interdiction de diffuser ou de publier les résultats de sondages d'opinions liés aux élections et les commentaires journalistiques qui s'y rapportent⁵¹, ou encore l'obligation de respecter le principe du pluralisme dans l'accès des formations et partis politiques aux médias audiovisuels durant cette période de précampagne⁵².

La réduction de la période de précampagne à deux mois permettra aussi de faire coïncider à peu près cette période avec la période de dépôt et de validation des demandes de candidature, ce qui permettra aux organes de contrôle d'identifier dès les premières semaines de la précampagne les candidats et les partis directement concernés par les droits et obligations liés à cette période.

- **La révision de la définition de la période de silence électoral**

En 2017, une légère modification a été introduite dans l'article 3 de la loi électorale en ce qui concerne la définition de la période de silence, et précisément en ce qui concerne le moment auquel cette période doit prendre fin. D'après la nouvelle formulation, la période de silence prend fin à la clôture du dernier bureau de vote « dans la circonscription électorale ».

DEFINITION DE LA PERIODE DE SILENCE ELECTORAL DANS L'ANCIEN ARTICLE 3 DE LA LOI N° 2014-16	DEFINITION DE LA PERIODE DE SILENCE ELECTORAL DANS L'ARTICLE 3 (NOUVEAU)
La période englobant le jour du silence électoral et le jour du scrutin jusqu'à la clôture du dernier bureau de vote.	La période englobant le jour du silence électoral et le jour du scrutin jusqu'à la clôture du dernier bureau de vote dans la circonscription électorale.

Le but déclaré de cet ajout étant d'éviter à l'avenir les problèmes d'interprétation survenus au cours des élections de 2014 lorsque l'ISIE et la HAICA avaient eu deux lectures divergentes de cet article et

⁴⁹ Alinéa premier de l'article 57 de la loi organique n° 2014-16 : « La publicité politique est dans tous les cas interdite durant la période électorale ».

⁵⁰ Article 58 de la loi organique n° 2014-16 : « Il est interdit, durant la période électorale, d'annoncer à travers les médias l'affectation d'un numéro de téléphone gratuit, d'une messagerie vocale ou d'un centre d'appel au profit d'un candidat, d'une liste candidate ou d'un parti ».

⁵¹ Cette interdiction qui s'applique normalement durant la campagne électorale et en période de silence électoral a été étendue à la période de précampagne à titre transitoire et provisoire jusqu'à l'adoption de la législation qui viendrait réglementer les sondages d'opinions. Cf. Les articles 70 et 172 de la loi organique n° 2014-16.

⁵² D'après l'alinéa 1^{er} de l'article 65 de la loi organique n° 2014-16, « La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle garantit le droit d'accès aux médias audiovisuels pour tous les groupes politiques durant la période de la précampagne électorale ou référendaire, sur la base du pluralisme ».

partant, deux interprétations différentes dans la détermination du moment de la levée de l'interdiction de la diffusion médiatique des résultats des sondages d'opinion effectués à la sortie des urnes⁵³.

Toutefois, cette nouvelle définition de la période de silence ne résoudra pas pour autant tous les problèmes pratiques pouvant survenir lors des élections, notamment les problèmes causés par l'éventuel décalage entre les moments de la levée du silence électoral d'une circonscription électorale à une autre. En effet, si pour les élections présidentielles (qui se déroulent dans une circonscription unique), le problème de la fin de la période de silence ne se pose pas avec une grande acuité, ce problème risque de se poser dans le cadre des élections législatives et locales (caractérisées par la pluralité de circonscriptions) lors desquelles la période de silence pourrait prendre fin à des moments différents d'une circonscription à une autre. Ceci permettra par exemple la levée de l'interdiction de la publication des résultats des sondages d'opinions à la sortie des urnes dans certaines circonscriptions avant d'autres avec le risque d'influencer le choix des électeurs des circonscriptions qui n'ont pas encore fermé tous leurs bureaux de vote, surtout lorsque, pour des raisons de sécurité, des mesures spécifiques sont prises concernant le moment de fermeture des bureaux de vote dans certaines circonscriptions⁵⁴.

3.1.2. L'introduction de restrictions spécifiques aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure pendant les campagnes électorales

La reconnaissance du droit de vote aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure pour les élections municipales et régionales a été assortie de quelques dispositions dont le but est de garantir que la participation de cette catégorie d'agents publics aux élections ne porte pas atteinte à l'obligation constitutionnelle de neutralité politique absolue qui pèse sur les corps auxquels ils appartiennent⁵⁵, d'où l'introduction du nouvel article 52 *bis* dans la loi électorale.

L'ARTICLE 52 BIS DE LA LOI ELECTORALE

Les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure ne peuvent participer aux campagnes électorales, aux réunions des partis politiques, et à toute activité liée aux élections.

Tout agent militaire ou sécuritaire qui participe aux activités mentionnées au paragraphe précédent est révoqué de ses fonctions sur décision du conseil d'honneur ou de discipline après lui avoir garanti l'exercice de son droit de défense.

Cet article interdit aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure de participer et d'assister à n'importe quelle activité de campagne électorale (réunion publique, rassemblement, défilé, distribution d'affiches, de tracts ou tout autre moyen de propagande), mais également à toute

⁵³ En l'absence de législation réglementant les sondages d'opinion, la loi électorale de 2014 a interdit dans ses dispositions transitoires la publication des résultats des sondages liés aux élections durant toute la période électorale (art. 172 précité). En vertu de ces dispositions, les établissements médiatiques sont contraints d'attendre la fin de la période de silence électoral pour pouvoir diffuser et commenter notamment les sondages à la sortie des urnes.

⁵⁴ Pour garantir la sécurité des électeurs et du personnel électoral, l'administration électorale peut par exemple décider, à titre exceptionnel et pour certaines circonscriptions électorales ou certains centres et bureaux de vote situés dans des zones à risque, la fermeture des bureaux de votes avant l'heure fixée pour la fermeture des bureaux de vote sur le reste du territoire.

⁵⁵ Articles 18 et 19 de la Constitution de 2014.

activité liée aux élections même en dehors de la période officielle de la campagne électorale (en période de précampagne par exemple). En outre, l'article n'est pas clair quant au sens exact à donner à la notion de « participation » : Qu'est-t-il entendu exactement par la participation à la campagne électorale ou à une activité liée aux élections ? S'agit-il seulement des cas où l'agent prend part de manière active à l'organisation de l'activité en question ou également des cas où il participe à l'activité par une simple présence au moment de son déroulement ?

L'ambiguïté qui entoure la notion de « participation » laisse en effet la voie libre à l'interprétation. Elle donne à l'administration (militaire et sécuritaire) un large pouvoir discrétionnaire dans la qualification juridique des faits et expose par là les agents concernés à des risques d'abus ou de traitement inégalitaire, surtout que le législateur a assimilé leur participation aux activités liées aux élections à une faute professionnelle grave passible d'une sanction disciplinaire lourde. L'agent militaire ou sécuritaire accusé de participation à une activité liée aux élections peut être révoqué définitivement de ses fonctions par une décision du conseil de discipline compétent et après avoir bénéficié de tous ses droits de défense. Le degré de sévérité de cette sanction disciplinaire est certainement dissuasif. Néanmoins, il risque d'aller au-delà de l'effet escompté et d'avoir des retombées psychologiques qui pourraient décourager l'agent concerné à participer à l'opération électorale dans son ensemble afin d'éviter tout risque de se retrouver impliqué dans une poursuite disciplinaire liée aux activités électorales et qui mettrait en péril sa carrière professionnelle.

3.2. Le financement des campagnes électorales

Concernant le financement des campagnes électorales, deux grands points ont fait débat lors de la discussion du projet de la loi modifiant et complétant la loi électorale de 2014. Le premier point concerne le système de financement public des campagnes. Quant au second, il porte sur l'organe de contrôle du financement. Mais si le débat relatif au premier point a pu aboutir à une révision du régime de financement public, le choix a été de maintenir le *statu quo* pour ce qui est des organes en charge du contrôle du financement.

Bien que les modifications apportées aux dispositions relatives au financement ne soient pas nombreuses, elles constituent une avancée importante et permettront de pallier à certains problèmes qui s'étaient posés lors des élections de 2014. Le renforcement de l'obligation de publication des comptes financiers et la révision de l'échelle des sanctions encourues en cas d'infraction financière contribueront certainement à consolider la transparence financière des élections et à rendre plus efficace le contrôle sur le financement des campagnes.

Il n'en demeure pas moins que le législateur a raté l'occasion de réviser certaines autres dispositions de la loi électorale qui avaient pourtant montré leurs limites au moment de leur mise en application et qui avaient fait l'objet de recommandations dans les rapports publiés par l'ISIE et par la Cour des comptes suite aux élections législatives et présidentielles de 2014. C'est notamment le cas de la définition de la dépense électorale qui constitue l'une des notions clés du système de financement et de contrôle du financement des campagnes électorales. En effet, le législateur n'a pas jugé nécessaire de revoir la définition législative des dépenses électorales alors même que le

Gouvernement avait proposé dans son projet la révision de cette définition⁵⁶. Or, le maintien de la définition de 2014 pose problème car, comme l'a bien souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les élections de 2014, cette définition permet aux listes candidates de contourner en toute impunité le plafond des dépenses électorales en effectuant (engagement et consommation) des dépenses, à des fins électorales, pendant la période de la précampagne sans qu'elles ne soient comptabilisées dans leurs comptes de campagne.

3.2.1. La révision du système de financement public des campagnes électorales

D'après l'article 75 de la loi organique n° 2014-16 « le financement de la campagne électorale des candidats et des listes électorales, ainsi que le financement de la campagne référendaire, se fait par l'autofinancement, le financement privé et le financement public, et ce conformément aux dispositions de la présente loi ». Cette disposition de la loi électorale a été maintenue telle qu'elle après la réforme de 2017. Néanmoins, une importante modification a été apportée à l'article 78 relatif au financement public, et ce, à travers le remplacement du système de financement public dit « *a priori* » et qui consiste à verser aux listes candidates ou aux candidats une allocation publique préalablement à la campagne électorale, par le financement public dit « *a posteriori* » et qui se présente sous forme de remboursement d'une partie des dépenses électorales des listes candidates ou des candidats remplissant certaines conditions et ce, ultérieurement à la proclamation des résultats définitifs des élections.

Cette modification proposée dans le projet du Gouvernement est venue consacrer une recommandation formulée notamment par la Cour des comptes, l'ISIE et plusieurs organisations nationales et internationales, telle que l'IFES, après avoir fait constat des effets pervers du financement public préalable lors des expériences électorales de 2011 et de 2014⁵⁷. En effet, il s'est avéré que le financement préalable présentait plus d'inconvénients que d'avantages, car en plus d'avoir encouragé les candidatures opportunistes et augmenté déraisonnablement le nombre de candidatures non sérieuses, il a également causé des pertes financières à l'Etat qui a eu énormément de mal à récupérer les sommes versées aux candidats qui étaient légalement dans l'obligation de restituer totalement ou partiellement les subventions publiques encaissées.

⁵⁶ Dans le projet de loi initial présenté par le Gouvernement, il était question de reformuler la définition de la dépense électorale consacrée dans l'article 3 de la loi électorale comme suit :

« La dépense électorale : la somme des dépenses en numéraire et en nature engagée par le candidat, la liste ou le parti, ou pour leur compte, avant ou durant la période électorale ou référendaire, et consommée ou effectuée en vue d'honorer les frais de la campagne électorale ou référendaire et afin de gagner la confiance de l'électeur et d'obtenir sa voix ».

La proposition gouvernementale consistait à ajouter à la définition existante le mot « avant » (comme indiqué ci-dessus) en vue de modifier la notion de dépense électorale dans un sens qui permet d'y inclure les dépenses engagées même avant le début de la période électorale et consommées lors de la campagne électorale. Mais telle que formulée, cette proposition ne permettait pas de régler clairement la question des dépenses engagées et consommées avant ou pendant la période de précampagne.

⁵⁷ Voir notamment les recommandations formulées devant la commission parlementaire en charge de l'examen du projet de révision de la loi électorale par les représentants de la Cour des comptes, de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), de l'association ATIDE, du Centre Euro-Med, de l'association Jeunesse sans frontières (JSF), *in*. Rapport de la commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales, relatif au projet de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum, *op.cit.*, pp. 20-24.

Bien qu'il soit quelque peu désavantageux pour les petites formations politiques et les candidats indépendants qui pourraient avoir des difficultés à trouver des ressources propres pour financer leurs campagnes électorales⁵⁸, le système de remboursement des dépenses électorales permettra à la fois de préserver les deniers publics et de rationaliser les candidatures lors des prochaines élections législatives et présidentielles, et surtout lors des élections municipales et régionales où le nombre de candidatures sera naturellement plus élevé vu le nombre de circonscriptions électorales⁵⁹.

ANCIEN ARTICLE 78 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 78 (NOUVEAU)
<p>Une indemnité à titre d'aide publique au financement de la campagne électorale est attribuée à chaque candidat ou liste de candidats, dont la moitié avant le début de la campagne.</p> <p>La deuxième moitié de l'indemnité est versée dans un délai d'une semaine à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections, à condition d'apporter la preuve de la dépense de la première tranche au titre de dépenses de la campagne, ainsi que du dépôt des comptes auprès de la Cour des comptes.</p> <p>Tout candidat ayant recueilli moins de trois pour cent (3%) des suffrages exprimés au niveau national ou toute liste ayant recueilli moins de trois pour cent (3%) des suffrages exprimés au niveau de la circonscription électorale et n'ayant pas obtenu un siège à l'Assemblée des représentants du peuple, doit restituer l'intégralité de l'indemnité publique. Toute liste ou tout candidat doit également restituer les sommes qui s'avèrent ne pas avoir la nature de dépenses électorales. L'Etat recouvre toute somme non consommée de l'indemnité publique.</p> <p>Tout candidat ou toute liste qui ne respecte pas les dispositions de l'alinéa 3 du présent article, ne bénéficie pas de l'indemnité à titre de financement public lors des élections suivantes.</p> <p>Les candidats d'une même liste sont considérés solidaires des obligations relatives à l'indemnité publique.</p>	<p>Est versée à chaque candidat ou liste candidate ayant recueilli au moins trois pour cent (3 %) des suffrages exprimés dans la circonscription électorale, une indemnité publique forfaitaire à titre de remboursement de dépenses électorales et ce, après la proclamation des résultats définitifs des élections et à condition d'apporter la preuve du dépôt des comptes financiers auprès de la Cour des comptes, et après vérification que le candidat ou la liste candidate a respecté ses obligations légales liées à la campagne électorale et à son financement.</p> <p>La Cour des comptes arrête pour chaque candidat et chaque liste candidate le montant des dépenses électorales qui sera retenu dans le calcul du montant de l'indemnité publique.</p> <p>Dans tous les cas, le montant de l'indemnité publique ne peut excéder le montant de l'autofinancement du candidat ou de la liste candidate. Il ne doit pas également être supérieur à la valeur du plafond global des dépenses mentionné à l'article 81 de la présente loi.</p> <p>Est privé de l'indemnité publique à titre de remboursement de dépenses électorales, tout candidat ou toute liste candidate qui ne procède pas à la publication des comptes financiers conformément à l'article 87 de la présente loi.</p>

⁵⁸ De ce point de vue, et pour rétablir un minimum d'égalité des chances entre les partis politiques, la consécration du système de remboursement des dépenses électorales devrait s'accompagner de la mise en œuvre des dispositions relatives au financement public des partis politiques prévues par le décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques.

⁵⁹ A priori, le nombre de circonscriptions électorales pour les prochaines élections municipales est fixé à 350 circonscriptions et celui des élections régionales sera égal à 24 circonscriptions.

Le mécanisme de financement public mis en place en 2014 était basé sur le versement d'une allocation publique en deux tranches. Une première tranche versée systématiquement à toutes les listes candidates et tous les candidats préalablement à la campagne électorale, et une deuxième tranche versée après la proclamation des résultats définitifs des élections mais uniquement aux listes ou aux candidats ayant atteint le seuil électoral des 3% des suffrages exprimés ou obtenu un siège. Quant aux listes et candidats qui n'ont pas atteint le seuil ni obtenu un siège, non seulement ils sont privés de la deuxième tranche de la subvention mais ils deviennent redevables à l'égard de l'Etat du remboursement de l'intégralité de la première tranche de l'indemnité de financement public déjà encaissée.

Après avoir montré ses limites lors des élections de 2014 et pour les raisons déjà mentionnées, ce mode de financement préalable a aujourd'hui cédé la place à un système dans lequel l'aide publique se présente sous forme de remboursement de dépenses électorales et non plus sous forme d'avance. D'après l'article 78 (nouveau) de la loi électorale, le remboursement des dépenses électorales est strictement encadré et conditionné. Le but étant de s'assurer d'abord que seuls les candidats sérieux bénéficient de l'aide financière publique, ensuite que seules les dépenses électorales dûment effectuées soient remboursées et enfin que le financement public ne devienne pas une source d'enrichissement sans cause pour ceux qui vont en bénéficier. Ainsi, le remboursement forfaitaire des dépenses électorales ne s'effectuera qu'au profit des candidats et des listes candidates qui remplissent toutes les conditions préalables suivantes :

- 1^{ère} condition : atteindre le seuil des 3% des suffrages exprimés au niveau de la circonscription électorale,
- 2^{ème} condition : déposer ses comptes financiers de campagne auprès de la Cour des comptes dans les délais et suivant les procédures légales,
- 3^{ème} condition : avoir des comptes financiers validés par la Cour des comptes après vérification du respect de toutes les obligations légales liées à la campagne et à son financement.
- 4^{ème} condition : avoir procédé à la publicité de ses comptes financiers dans les délais et les conditions exigés par la loi (art. 87 (nouveau) de la loi électorale⁶⁰).
- 5^{ème} condition : avoir respecté les règles relatives à la représentation des personnes ayant un handicap physique, lorsqu'il s'agit d'une liste candidate aux élections municipales et régionales (art. 49 *undecies* de la loi électorale⁶¹).

Quant à la valeur de l'indemnité publique qui sera versée à la liste ou au candidat, sa détermination obéit à de nouvelles conditions :

⁶⁰ Article 87 (nouveau) : « Les listes candidates, les candidats, ou les partis publient leurs comptes financiers dans un des journaux quotidiens édités en Tunisie dans un délai de deux (2) mois à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs des élections ou du référendum suivant un modèle simplifié préparé par la Cour des comptes et mis à la disposition des listes candidates, des candidats et des partis sur le site électronique de la Cour ».

⁶¹ Article 49 *undecies* : « Toute liste candidate doit inclure parmi ses dix (10) premiers membres une candidate ou un candidat porteur d'un handicap physique et muni(e) d'une carte de handicap. Toute liste qui ne respecte pas ces règles est privée de l'indemnité publique ».

- D’abord, le montant de l’indemnité sera dorénavant arrêté par la Cour des comptes au cas par cas ;
- Ensuite, ce montant sera calculé sur la base du montant des dépenses électorales dûment effectuées (c’est-à-dire que toute dépense irrégulière, dont le paiement ou le caractère effectif n’a pas été établi ou dont le caractère électoral ou remboursable n’est pas démontré, sera retranchée de la base de calcul de la valeur de l’indemnité publique) ;
- Puis, ce montant ne devra en aucun cas être supérieur au montant de l’autofinancement du candidat ou de la liste candidate,
- Enfin, il ne doit pas excéder la valeur du plafond global des dépenses et du plafond du financement public qui seront fixés par décrets et déterminés suivant les critères de la taille de la circonscription électorale, le nombre de ses électeurs et le niveau de vie comme l’exige la loi (art. 81 de la loi électorale⁶²).

Cette dernière condition selon laquelle le montant de l’indemnité publique ne peut excéder le montant du plafond des dépenses applicable dans une circonscription paraît être en contradiction avec l’article 81 de la loi électorale qui prévoit le plafonnement des dépenses électorales et des sources de financement privé et public. En l’état actuel des choses, il est difficile de déterminer si le montant maximal de l’indemnité publique pourrait être égal au plafond des dépenses dans la circonscription électorale (art. 78 al. 3)⁶³.

3.2.2. Le renforcement de l’obligation de publication des comptes financiers

L’une des lacunes constatées dans le cadre juridique qui avait servi à l’organisation des élections de 2014 est l’absence de sanction à l’égard des listes candidates et des candidats qui ne procèdent pas à la publication de leur comptes financiers dans les deux mois suivant la proclamation des résultats des élections comme prévu par la loi. Cette lacune a permis aux candidats et aux listes candidates de se défaire de l’obligation de publication de leurs comptes financiers qui constitue pourtant une formalité nécessaire à la garantie de la transparence financière des élections. C’est pour combler cette lacune que le législateur a inséré dans l’article 78 (nouveau) un dernier alinéa prévoyant une sanction à l’encontre de ceux qui ne respectent pas l’obligation de publication des comptes et qui consiste à les priver du financement public.

⁶² Article 81 : « Le plafond global des dépenses pour la campagne électorale ou référendaire, le plafond du financement privé, ainsi que le plafond et les conditions du financement public sont fixés par des décrets gouvernementaux sur avis de l’Instance, et ce sur la base notamment des critères de la taille de la circonscription électorale, le nombre de ses électeurs et le niveau de vie ».

⁶³ En 2014, sous l’ancien système de financement public *a priori* et en application de l’article 81 de la loi électorale, le plafond du financement public était fixé à un cinquième (1/5^{ème}) du plafond des dépenses électorales. D’après l’article 10 du décret n° 2014-2761 du 1^{er} août 2014 fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale et le plafond du financement privé ainsi que le plafond du financement public et ses conditions et procédures, pour les élections législatives de l’année 2014 : « Le plafond global des dépenses de la campagne électorale, pour chaque liste déclarée définitivement retenue, est fixé à cinq fois le montant de la subvention, au titre d’aide publique au financement de la campagne électorale ».

De surcroît, une importante modification a été apportée à l'article 87 de la loi électorale relatif à la procédure de publicité des comptes financiers qui aura sûrement des retombées pratiques positives allant dans le sens du renforcement de la transparence.

ANCIEN ARTICLE 87 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 87 (NOUVEAU)
Les listes candidates aux élections législatives ou les candidats aux élections présidentielles ou les partis aux référendums publient leurs comptes financiers dans un des journaux quotidiens édités en Tunisie dans un délai de deux (2) mois à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs des élections ou du référendum.	Les listes candidates, les candidats, ou les partis publient leurs comptes financiers dans un des journaux quotidiens édités en Tunisie dans un délai de deux (2) mois à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs des élections ou du référendum suivant un modèle simplifié préparé par la Cour des comptes et mis à la disposition des listes candidates, des candidats et des partis sur le site électronique de la Cour.

D'après l'article 87 (nouveau), la publication des comptes dans un journal quotidien devra désormais se faire moyennant un formulaire-type simplifié. Ce modèle devra être préparé par la Cour des comptes et mis en ligne sur son site Internet à la disposition des candidats et des partis politiques. L'usage de ce modèle simplifié présente plus d'un avantage. D'une part, il permettra d'uniformiser la présentation des comptes financiers et d'assurer par là une meilleure lisibilité des comptes pour les citoyens. D'autre part, il facilitera la tâche pour les candidats et les partis politiques et les encouragera à publier leurs comptes dans les délais imposés par la loi.

3.2.3. Révision de l'échelle des sanctions aux infractions financières

Parmi les articles de la loi électorale révisés dans le cadre de la réforme de 2017, l'article 98 fixant les sanctions qui peuvent être prononcées par la Cour des comptes à l'encontre des candidats, des listes candidates et des partis politiques en cas d'infractions financières. Cet article prévoit un arsenal de sanctions plus réalistes et proportionnelles à la gravité des infractions commises.

ANCIEN ARTICLE 98 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 98 (NOUVEAU)
Si les comptes financiers de la liste, du candidat ou du parti ne sont pas déposés, la Cour des comptes met en demeure la partie en infraction et lui donne un délai de trente (30) jours pour s'exécuter. Si les comptes n'ont pas été déposés dans ce délai, la Cour des comptes prononce à l'encontre de la partie en infraction une amende d'un montant égal à vingt-cinq (25) fois le plafond des dépenses. Si la Cour des comptes décide de refuser l'approbation des comptes financiers de la liste, du candidat ou du parti, sans qu'il y ait eu dépassement	Si les comptes financiers de la liste, du candidat ou du parti ne sont pas déposés conformément aux modalités et dans les délais mentionnés à l'article 86 de la présente loi, la Cour des comptes inflige une amende d'un montant égal à dix (10) fois le montant maximum de l'indemnité publique dans la circonscription concernée. Si la Cour des comptes décide de refuser l'approbation des comptes financiers de la liste, du candidat ou du parti, elle prononce à son encontre une amende d'un montant allant de cinq (5) à sept (7)

<p>du plafond des dépenses, elle prononce à son encontre une amende d'un montant équivalant à 10% du plafond des dépenses.</p> <p>En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales dans l'une des circonscriptions, la Cour des comptes prononce une des sanctions suivantes à l'encontre de la liste, du candidat ou du parti :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une sanction pécuniaire égale au montant excédant le plafond si l'excédent est de l'ordre de 10%. • Une sanction pécuniaire égale à dix (10) fois le montant excédant le plafond si l'excédent est entre 10% et 30%. • Une sanction pécuniaire égale à vingt (20) fois le montant excédant le plafond si l'excédent est entre 30% et 75%. • Une sanction pécuniaire égale à vingt-cinq (25) fois le montant excédant le plafond si l'excédent est supérieur à 75%. <p>Dans le cas où les comptes financiers ne sont pas déposés conformément au premier alinéa du présent article, ou si le montant dépassant le plafond des dépenses est supérieur à 75%, la Cour des comptes déchoit de son mandat tout membre de l'Assemblée des représentants du peuple qui était candidat sur l'une de ces listes.</p> <p>Ces arrêts sont rendus en première instance. Ils sont susceptibles d'appel suivant les procédures prévues par la loi portant organisation de la Cour des comptes.</p>	<p>fois le montant maximum de l'indemnité publique dans la circonscription concernée.</p> <p>En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales dans l'une des circonscriptions électorales, la Cour des comptes prononce l'une des sanctions suivantes à l'encontre de la liste, du candidat ou du parti :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une sanction pécuniaire égale au montant excédant le plafond si l'excédent est de l'ordre de 20%. • Une sanction pécuniaire égale à deux (2) fois le montant excédant le plafond si l'excédent est entre 20% et 50%. • Une sanction pécuniaire égale à cinq (5) fois le montant excédant le plafond si l'excédent est entre 50% et 75%. <p>Dans le cas où les comptes financiers ne sont pas déposés conformément au premier paragraphe du présent article, ou lorsque le montant dépassant le plafond des dépenses est supérieur à 75%, la Cour des comptes prononce une sanction pécuniaire égale à cinq (5) fois le montant excédant le plafond et déchoit de son mandat tout membre élu qui était candidat sur l'une de ces listes.</p> <p>Les arrêts de la Cour sont rendus en première instance. Ils sont susceptibles d'appel suivant les procédures prévues par la loi portant organisation de la Cour des comptes.</p>
---	--

En ce qui concerne les actes punissables, l'article n'a pas connu de changements. Il s'agit toujours des cas de violations de l'obligation de dépôt des comptes financiers dans les délais prévus par la loi, des cas de dépassement du plafond des dépenses et des cas de rejet des comptes financiers par la Cour des comptes. Par contre, les sanctions correspondant à ces infractions ont été réajustées afin d'assurer une meilleure proportionnalité entre le degré de gravité de l'infraction commise et celui de la sanction encourue, et surtout afin que les sanctions soient pratiquement applicables. En effet, certaines des sanctions prévues à l'article 98 étaient manifestement disproportionnées par rapport aux infractions commises. C'était notamment le cas de la sanction pécuniaire applicable en cas de non dépôt des comptes financiers auprès de la Cour des comptes, dont la valeur était fixée à 25 fois le montant du plafond des dépenses dans la circonscription. En application de cette règle, l'amende en question pouvait atteindre des montants très élevés (des centaines de milliers de dinars) dont il est pratiquement impossible pour les candidats ou les listes candidates concernés de s'acquitter. D'où les recommandations formulées par la Cour des comptes en vue de réviser les sanctions consacrées dans cet article et les remplacer par des sanctions plus adéquates et plus réalistes.

D'ailleurs, la nouvelle version de l'article 98 ne figurait pas comme telle dans le projet de loi présenté par le Gouvernement⁶⁴. L'idée de la réévaluation des sanctions pécuniaires a été avancée par la Cour des comptes lors de l'audition de ses représentants et approuvée par la commission parlementaire qui a procédé aux changements nécessaires pour donner à l'article 98 (nouveau) sa formulation actuelle.

D'un autre côté, la réforme de 2017 n'est pas venue à bout de toutes les imperfections et les lacunes constatées au niveau du système répressif établi dans la loi de 2014. Le manquement à certaines obligations financières, telles que l'unicité du compte bancaire dédié à la campagne ou l'interdiction de recevoir des dons de personnes morales ou le respect du plafond des dons provenant de personnes physiques, n'est toujours pas expressément passible de sanction pécuniaire ou électorale, ce qui pourrait faire croire aux candidats et aux listes candidates lors des prochaines élections qu'ils pourraient continuer à échapper à ces obligations en toute impunité⁶⁵. Toutefois, la Cour des comptes pourrait se baser sur le deuxième alinéa de l'article 98 (nouveau) de la loi électorale⁶⁶ pour sanctionner les infractions précitées. En effet, cet alinéa permet de prononcer une amende à l'encontre de la liste candidate, du candidat ou du parti politique dont les comptes financiers n'ont pas été approuvés par la Cour, mais sans spécifier une cause particulière pour le rejet des comptes. La Cour pourrait alors interpréter ces dispositions de manière à ce qu'elles couvrent les cas de rejet des comptes basés sur le manquement aux obligations financières qui n'ont pas été assorties de sanctions spécifiques.

3.2.4. Le maintien du statu quo concernant les organes de contrôle du financement de la campagne électorale

Dans le projet de loi initié par le Gouvernement, aucune modification n'était prévue concernant les organes compétents en matière de contrôle du financement des campagnes électorales. Pourtant, cette question a fait l'objet d'une grande polémique au moment de l'examen du projet de la loi à l'ARP lorsque la Cour des comptes a demandé la révision du système existant.

En effet, le système mis en place dans la loi organique n° 2014-16 charge la Cour des comptes du contrôle des comptes de la campagne et de la répression des infractions aux règles de financement (articles 89 à 100 de la loi) ; or d'après la Cour, si ce système a pu fonctionner plus ou moins correctement lors des élections législatives et présidentielles, il ne semble pas adapté aux élections municipales. Le nombre de circonscriptions électorales (350 circonscriptions) et le nombre estimatif des listes candidates (qui pourrait atteindre les 5000 listes d'après les estimations de l'ISIE) rendront la mission de la Cour des comptes quasiment impossible. Dans son état actuel, la Cour des comptes n'a ni les moyens humains, ni les moyens administratifs et logistiques adéquats pour procéder à un

⁶⁴ Dans le projet de loi émanant du Gouvernement et soumis à l'ARP en janvier 2016, il était question de reformuler uniquement le quatrième paragraphe de l'article 98 afin que ses dispositions puissent être applicables aux élections municipales et régionales.

⁶⁵ Ces lacunes ont été clairement relevées par la Cour des comptes dans son rapport relatif aux élections de 2014. Cf. *Rapport général de la Cour des comptes sur les résultats du contrôle du financement des campagnes électorales des élections à l'Assemblée des représentants du peuple de l'année 2014*, publié en juin 2015, p. 89, disponible dans sa version arabe sur le site Internet de la Cour des comptes : <http://www.courdescomptes.nat.tn>.

⁶⁶ L'article 98 alinéa 2 dispose que : « Si la Cour des comptes décide de refuser l'approbation des comptes financiers de la liste, du candidat ou du parti, elle prononce à son encontre une amende d'un montant allant de cinq (5) à sept (7) fois le montant maximum de l'indemnité publique dans la circonscription concernée. »

contrôle exhaustif sur les activités de campagne et sur les comptes financiers des listes candidates aux élections municipales.

A ce propos, deux solutions ont été proposées par la Cour des comptes. La première est une solution pour le long terme qui consiste à décharger la Cour totalement du contrôle du financement des campagnes électorales et de créer un organe indépendant et spécialisé chargé du contrôle sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques. La seconde solution proposée par la Cour est une solution pour le court terme qui consiste à charger les Instances Régionales Indépendantes pour les Elections (dites les « IRIEs ») du contrôle des activités et des comptes financiers de la campagne, et à limiter l'intervention de la Cour des comptes à la phase contentieuse/juridictionnelle, c'est-à-dire au traitement des recours qui pourront être intentés contre les décisions des IRIEs (telles que les décisions de rejet des comptes financiers) et à la condamnation des listes candidates ayant commis des infractions financières aux peines prévues par la loi. Mais cette dernière proposition n'a pas été favorablement accueillie par l'ISIE qui a refusé d'être chargée du contrôle *a posteriori* des comptes financiers et ce, pour de multiples raisons liées notamment au manque de moyens humains et matériels disponibles au niveau des IRIEs et au fait que la mission de l'ISIE en tant qu'organe indépendant de gestion des élections devrait, de par la loi, prendre fin au moment de la proclamation des résultats définitifs des élections et ne peut se prolonger au-delà de cette date. La solution alternative qui a été proposée par l'ISIE consiste à créer, à l'occasion de chaque échéance électorale, une commission *ad hoc* composée de magistrats (administratifs, financiers et judiciaires) pour assurer le contrôle du financement des campagnes électorales.

Cependant, aucune des propositions mentionnées n'a été intégrée dans la loi et le choix du législateur a été finalement de maintenir le *statu quo*, or ceci risque sérieusement de mettre en péril l'effectivité du contrôle sur le financement des campagnes électorales des prochaines élections municipales et régionales. En l'absence de ressources humaines adéquates et des moyens matériels et logistiques nécessaires, la Cour sera dans l'impossibilité d'assumer convenablement la mission mise à sa charge par la loi électorale et d'effectuer un contrôle exhaustif des comptes financiers. Dans ce cas, elle sera probablement contrainte de rationaliser son contrôle en le limitant par exemple aux seules listes éligibles au remboursement public forfaitaire des dépenses électorales, ou en se limitant au contrôle sur pièces pour ne pas avoir à dépêcher de magistrats de la Cour pour effectuer un contrôle sur terrain⁶⁷.

⁶⁷ L'article 92 de la loi électorale offre à la Cour une certaine latitude dans le choix du type de contrôle qu'elle préfère mettre en œuvre. Il prévoit à cet effet que « ce contrôle peut être un contrôle sur pièce ou sur place, intégral ou sélectif, et au moment de la campagne ou ultérieurement ».

4. VOTE, DEPOUILLEMENT ET PROCLAMATION DES RESULTATS

Concernant les opérations de vote, de dépouillement et de proclamation des résultats, objet du Titre V de la loi organique n° 2014-16, la réforme électorale de 2017 a introduit plusieurs nouvelles dispositions. Certaines de ces dispositions se présentent sous forme d'ajouts et ne concernent que les élections municipales et régionales. C'est notamment le cas des dispositions fixant le mode de scrutin relatif à ces élections (articles 117 *bis* à 117 *septies*) ou encore des règles spécifiques au vote et au dépouillement des bulletins de vote des militaires et des agents des forces de sécurité (art. 103 *bis* et art. 127 *bis*). Quant aux autres nouvelles dispositions, elles se présentent sous forme de modifications apportées à des articles déjà existants dans la loi et ayant vocation à s'appliquer aussi bien aux élections municipales et régionales qu'aux élections nationales. Il s'agit notamment des modifications touchant aux règles relatives à la proclamation et au contrôle des résultats électoraux (articles 143, 145 et 146 nouveaux).

4.1. Mode de scrutin

Le choix du mode de scrutin pour les élections municipales et régionales a été l'un des points les plus discutés au cours du processus d'élaboration du projet de la loi organique n° 2017-07, que ce soit pendant la consultation nationale sur l'avant-projet de la loi ou durant la discussion du projet au sein des structures parlementaires⁶⁸. Les avis étaient partagés entre la reproduction du même mode de scrutin que celui des élections législatives et l'adoption d'un mode de scrutin totalement ou partiellement différent et propre aux élections locales⁶⁹. De même pour le mode de désignation du président du conseil municipal ou régional, sur lequel les avis étaient départagés entre ceux qui proposent que la personne positionnée à la tête de la liste candidate ayant obtenu la majorité des voix soit désignée d'office président du conseil, et ceux qui préfèrent que le président soit élu par et parmi les membres du conseil municipal ou régional.

4.1.1. Election des membres des conseils municipaux et régionaux

D'après l'article 117 *bis* de loi électorale, les conseils municipaux et les conseils régionaux seront composés d'un nombre variant entre 12 et 60 membres pour les premiers et entre 36 et 62 membres pour les seconds, en fonction du nombre d'habitants de chacune des municipalités et des régions, comme indiqué dans les deux tableaux suivants :

Nombre d'habitants de la municipalité		Nombre des membres du conseil municipal
Moins de 10.000		12
10.000	25.000	18
25.001	50.000	24
50.001	100.000	30
100.001	200.000	36
200.001	300.000	42
300.001	400.000	48

⁶⁸ Il s'agit aussi bien des structures parlementaires officielles, c'est-à-dire la commission législative chargée de l'examen du projet de la loi et l'Assemblée plénière, que de la Commission des consensus qui constitue une structure non-officielle.

⁶⁹ Certains avaient proposé des modes de scrutin dérivés du système majoritaire, d'autres ont proposé le maintien du système de la représentation proportionnelle mais avec une méthode de répartition des sièges différente de celle consacrée pour les élections législatives, telle que la méthode de « la plus forte moyenne ».

400.001	500.000	54
Plus de 500.000		60

Nombre d'habitants de la région		Nombre des membres du conseil régional
Moins de 150.000		36
150.001	300.000	42
300.001	400.000	46
400.001	600.000	50
600.001	800.000	54
800.001	900.000	58
Plus de 900.000		62

Le nombre de sièges mis en compétition dans chaque circonscription électorale (chaque municipalité et chaque région) sera donc fixé dans le décret présidentiel portant convocation du corps électoral conformément aux tableaux ci-dessus et sur la base des résultats des derniers recensements officiels précédant l'adoption dudit décret⁷⁰.

Dans l'avant-projet de la loi électorale daté du 20 octobre 2015 et soumis à la consultation nationale⁷¹, le système d'attribution des sièges aux élections municipales et régionales était complètement différent de celui prévu pour les élections législatives. L'article 85 dudit projet prévoyait d'abord l'attribution de la moitié des sièges plus un siège supplémentaire (50% + 1) à la liste candidate ayant obtenu le plus grand nombre de voix, puis la répartition des sièges restants entre les autres listes sur la base de la représentation proportionnelle au plus fort reste. Ce système est quasiment semblable au mode de scrutin des élections municipales établi dans le code électoral tunisien du 8 avril 1969 qui était en vigueur avant l'adoption de la loi électorale de 2014⁷².

Ayant fait l'objet de nombreuses critiques lors de la consultation nationale⁷³, le mode de scrutin consacré dans l'avant-projet précité a été abandonné et remplacé par un système proche de celui

⁷⁰ D'après l'article 101 (nouveau) de la loi organique n° 2014-16, « La convocation du corps électoral se fait par décret présidentiel dans un délai minimum de trois (3) mois avant le jour du scrutin pour les élections législatives, régionales, municipales et présidentielles, et dans un délai minimum de deux (2) mois pour le référendum ».

⁷¹ Disponible dans sa version arabe sur le lien suivant: http://www.ccl.tn/bundles/pdf/projet_de_loi.pdf

⁷² L'article 153 du Code électoral de 1969 prévoyait ce qui suit : « Les membres du Conseil Municipal sont élus en un seul tour au scrutin de liste sur la base de la représentation proportionnelle avec préférence accordée à la liste qui a obtenu le plus de voix ».

L'article 154 du même Code ajoutait que « les sièges sont attribués comme suit :

Premièrement : Il est attribué à la liste ayant obtenu le plus de voix cinquante pour cent (50%) des sièges.

Deuxièmement : Après cette opération, le reste des sièges est attribué à toutes les listes selon une représentation proportionnelle sur la base du plus fort reste (...) »

⁷³ D'après les résultats de la consultation nationale sur l'avant-projet de la loi électorale tenue en octobre-novembre 2015, près de 65% des questions évoquées par les citoyens participant à la consultation concernaient le mode de scrutin (Cf. Rapport relatif aux résultats de la consultation nationale et régionale sur le projet de la loi électorale, p. 10). Dans la plupart des cas, les citoyens ont émis des avis défavorables vis-à-vis du système proposé dans le projet car, d'une part, il ne garantit pas la proportionnalité (Les 50 % + 1 des sièges pourraient être attribués à une liste qui a recueilli beaucoup moins que 50% des suffrages exprimés), ce qui

des élections législatives. L'article 117 *quinquies* du projet de loi transmis par le Gouvernement à l'ARP en janvier 2016⁷⁴ consacre en effet un scrutin de représentation proportionnelle au plus fort reste sur des listes fermées et en un seul tour. Cependant, à la différence des articles relatifs au mode de scrutin des élections législatives, l'article 117 *quinquies* du projet gouvernemental ne mentionnait aucun seuil électoral. Il était également muet quant à l'obligation de retrancher les bulletins blancs dans le calcul du quotient électoral, ce qui laissait entendre que pour les élections locales, les bulletins blancs seraient comptabilisés parmi les suffrages exprimés lors du calcul du quotient électoral⁷⁵. Ces deux lacunes ont été par la suite comblées par le législateur en introduisant dans l'article 117 *quinquies* un paragraphe similaire à celui de l'article 110 de la loi électorale n° 2014-16 prévoyant expressément que les bulletins blancs ne seront pas pris en compte dans le calcul du quotient électoral, et en réinstaurant le seuil électoral des 3% pour l'obtention des sièges.

Dans le texte finalement adoptée par l'ARP, le choix du législateur a été donc de maintenir le même mode de scrutin que celui des élections législatives, c'est-à-dire un scrutin de représentation proportionnelle au plus fort reste sur des listes fermées et en un seul tour, avec un seuil électoral fixé à 3% des suffrages exprimés au niveau de la circonscription électorale. L'intention du législateur étant la même que celle qui l'avait animé au moment de l'élaboration de la loi électorale de 2014. Il s'agit de rompre totalement avec le système électoral majoritaire établi sous l'ancien régime et de garantir un certain pluralisme dans la composition des conseils municipaux et régionaux en offrant plus de chances aux petites formations politiques d'être représentées au sein de ces conseils à partir du moment où elles parviennent à atteindre le seuil électoral légal.

ELECTIONS LEFISLATIVES ARTICLES 107 A 110 DE LA LOI N° 2014-16	ELECTIONS MUNICIPALES ET REGIONALES ARTICLE 117 QUINQUIES (Paragraphe 1 à 8)
<u>Article 107</u> : Le scrutin a lieu sur des listes en un seul tour. Les sièges sont alloués au niveau des circonscriptions sur la base de la représentation proportionnelle au plus forts restes.	Le scrutin a lieu sur des listes en un seul tour. Les sièges sont alloués au niveau des circonscriptions sur la base de la représentation proportionnelle au plus forts restes.
<u>Article 108</u> : L'électeur choisit une liste parmi les listes candidates, sans rayer ni changer le classement des candidats.	Si plus d'une liste sont candidates au niveau de la circonscription, les sièges sont alloués dans un premier temps sur la base du quotient électoral.
<u>Article 109</u> : Si dans une circonscription électorale une seule liste se présente aux élections, elle est déclarée élue, quel que soit le nombre de suffrages qu'elle a obtenus.	Le quotient électoral est déterminé en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges réservés à la circonscription. Les bulletins blancs et les voix recueillies par les listes

risque de ne pas refléter la volonté réellement exprimée par les électeurs, et d'autre part, il favorise les grands partis politiques au détriment des candidats indépendants et des petites formations politiques.

⁷⁴ Disponible dans sa version arabe sur le lien suivant :

http://www.anc.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=92044&code_exp=1&langue=1

⁷⁵ Concernant le calcul du quotient électoral sur la base duquel s'effectuera la répartition des sièges au niveau de la circonscription, l'article 117 *quinquies* du projet de la loi daté de janvier 2016 prévoyait uniquement ce qui suit : « Le quotient électoral est déterminé en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges réservés à la circonscription ».

<p><u>Article 110</u> : Si plus d'une liste sont en compétition au niveau de la circonscription, les sièges sont alloués dans un premier temps sur la base du quotient électoral.</p> <p>Le quotient électoral est déterminé en divisant le nombre de voix exprimées par le nombre de sièges réservés à la circonscription.</p> <p>Est attribué à la liste autant de sièges que le nombre des fois qu'elle obtient le quotient électoral.</p> <p>Les bulletins blancs ne sont pas pris en compte dans le calcul du quotient électoral.</p> <p>Les sièges sont attribués aux listes en tenant compte du classement des candidats sur lesdites listes.</p> <p>Les sièges non alloués sur la base du quotient électoral sont répartis, dans un deuxième temps, sur la base du plus fort reste au niveau de la circonscription. En cas d'égalité des restes de deux ou plusieurs listes, le candidat le moins âgé est privilégié.</p>	<p>ayant obtenu moins de 3% des suffrages exprimés au niveau de la circonscription ne sont pas comptabilisés dans le calcul du quotient électoral.</p> <p>Les listes candidates ayant obtenu moins de 3% des suffrages exprimés au niveau de la circonscription ne sont pas prises en compte dans l'attribution des sièges.</p> <p>Est attribué à la liste autant de sièges que le nombre de fois qu'elle obtient le quotient électoral.</p> <p>Les sièges sont attribués aux listes en tenant compte du classement des candidats sur lesdites listes.</p> <p>S'il reste des sièges non alloués sur la base du quotient électoral, ils sont répartis, dans un deuxième temps, sur la base du plus fort reste au niveau de la circonscription. En cas d'égalité des restes de deux ou plusieurs listes, le candidat le moins âgé est privilégié.</p>
---	---

L'unique différence entre le mode de scrutin des élections législatives et le mode de scrutin choisi pour les élections municipales et régionales réside dans la formule de calcul du quotient électoral. A cet égard, le 4^{ème} alinéa de l'article 117 *quinquies* prévoit qu'en plus des bulletins blancs, toutes les voix obtenues par les listes candidates qui n'ont pas atteint le seuil électoral des 3% ne seront pas comptabilisées dans la base de calcul du quotient électoral. Ce qui veut dire que les votes effectués au profit de ces listes seront assimilés à des votes blancs et seront complètement écartés de l'opération d'attribution des sièges. Par conséquent, plus le nombre de ces voix « gaspillées » sera important, moins le quotient électoral sera élevé. Ce qui sera de nature à augmenter les chances d'obtention de sièges pour les listes qui ont recueilli un nombre de voix supérieur au quotient électoral.

En présence de cette nouvelle règle, aussi bien les électeurs que les candidats devront prendre conscience du fait que les voix qui seraient attribuées aux « petites » listes candidates, dont les chances d'atteindre le seuil électoral sont vraiment minimes, seront non seulement « gaspillées », mais en plus elles profiteront indirectement aux grandes formations politiques (grands partis politiques ou grandes coalitions électorales) qui pourront de la sorte obtenir plus de sièges. Cependant, en présence d'un mode de scrutin favorisant généralement les petites formations politiques (scrutin proportionnel au plus fort reste), cette règle permettra d'atténuer les inconvénients de ce mode de scrutin et de limiter les risques d'éclatement au sein des conseils élus, en poussant vers la formation d'une majorité plus forte et plus stable qui faciliterait la prise de décisions. Cette nouvelle disposition devrait de ce point de vue encourager la formation de coalitions électorales et rationaliser davantage l'offre politique.

4.1.2. Election du président du conseil municipal ou régional

Tout comme le mode d'élection des membres des conseils régionaux et municipaux, le mode de désignation des présidents de ces conseils était un sujet de discordance au cours du processus d'élaboration du projet de la loi organique n° 2017-7.

Dans un premier temps, le système proposé par le Gouvernement pour la désignation du président du conseil consistait à attribuer la présidence du conseil automatiquement à la personne classée à la tête de la liste candidate qui a obtenu le plus grand nombre de voix au niveau de la circonscription. Ce choix a été retenu aussi bien dans l'avant-projet publié en octobre 2015⁷⁶ que dans le projet transmis à l'ARP en janvier 2016⁷⁷. Par la suite, le choix s'est orienté vers un autre système dans lequel le président serait élu par ses pairs. Cette nouvelle option proposée à l'ARP au moment où la loi était en discussion devant l'assemblée plénière, a été approuvée par cette dernière et intégrée dans le texte de la loi tel qu'il a été voté.

D'après l'article 117 *quinquies*, le président du conseil municipal ou régional sera élu par les membres du conseil à la majorité absolue et à deux tours, parmi les têtes des listes représentées dans le conseil. Ces derniers seront les seuls membres éligibles à la présidence.

ARTICLE 117 QUINQUIES (Paragraphes 9 à 13)
Les têtes des listes vainqueurs aux élections présentent leur candidature à la présidence du conseil municipal ou régional au cours de la première réunion du conseil présidée par le plus âgé des membres autres que les candidats.
Le président du conseil est élu par les membres du conseil au suffrage libre, secret, intègre et transparent. Est élu président du conseil le candidat qui obtient la majorité absolue des suffrages.
Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, il est procédé à l'organisation d'un second tour auquel participeront les deux candidats classés premier et deuxième selon le nombre de voix obtenues au premier tour.
Est élu président du conseil le candidat qui obtient le plus de voix.
En cas d'égalité de voix entre les deux candidats, c'est le candidat le plus jeune qui est privilégié.

Même si le mode de scrutin choisi pour la désignation des présidents des conseils municipaux et régionaux est un mode de scrutin majoritaire, il n'est pas certain que la présidence du conseil revienne à la liste candidate ayant obtenu la majorité des sièges. Rien n'empêche à ce que la présidence soit attribuée à la tête d'une liste minoritaire/d'opposition suite à une entente entre les membres représentant les listes non-majoritaires au sein du conseil.

Toutefois, le fait que l'article 117 *quinquies* prévoit une disposition permettant de privilégier le plus jeune en cas d'égalité de voix entre les deux candidats au second tour de l'élection du président du conseil, constitue une mesure positive qui s'inscrit dans l'esprit de l'article 133 de la Constitution et promeut potentiellement les plus jeunes au détriment des plus âgés ; sachant que le plus souvent

⁷⁶ Cf. l'article 85 de l'avant-projet de la loi relative aux élections locales, daté du 20 octobre 2015 et soumis à la consultation nationale, *op.cit.*

⁷⁷ Cf. article 117 *quinquies* du projet de la loi organique n° 01/2016, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16, in. http://www.anc.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=92044&code_exp=1&langue=1

c'est l'inverse qui est consacré, c'est-à-dire que c'est le candidat le plus âgé qui est proclamé vainqueur en cas d'égalité⁷⁸.

Quant au moment de l'élection du président du conseil, une lecture combinée des articles 117 *quinquies* et 175 *ter* de la loi électorale permet de conclure que pour les premiers conseils municipaux et régionaux qui seront élus après l'entrée en vigueur de la réforme de 2017, l'élection des présidents devra se faire dans les 21 jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs des élections. En effet, d'après l'article 117 *quinquies* de la loi électorale, l'élection du président doit avoir lieu dès la première réunion du conseil, et selon l'article 175 *ter*, et à titre transitoire, la convocation des conseils nouvellement élus à leurs premières réunions doit se faire dans un délai ne dépassant pas 21 jours à compter de la proclamation des résultats définitifs.

ARTICLE 175 TER (Dispositions transitoires)
Concernant les premières élections municipales et régionales suivant la publication de la présente loi, la convocation à la première réunion du conseil municipal ou du conseil régional élu est assurée par le gouverneur de la région et ce, dans un délai maximum de vingt-et-un (21) jours à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs des élections.

4.2. Vote et dépouillement

Les amendements touchant aux règles régissant les opérations de vote et de dépouillement ne sont pas nombreuses. Elles concernent principalement le vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure aux élections municipales et régionales. La seule modification introduite à ce niveau et qui ne concerne pas directement les élections municipales et régionales est celle qui ouvre la possibilité pour l'administration électorale de mettre en place plus d'un bureau centralisateur dans une même circonscription électorale.

4.2.1. Les dispositions spéciales relatives au vote des militaires et agents des forces de sécurité intérieure

Les militaires et les forces de sécurité intérieure jouent un rôle important dans le processus électoral qui consiste à assurer la sécurité des élections et particulièrement de la phase cruciale de vote et de dépouillement. Ces agents sont appelés à protéger les personnes (personnel électoral, électeurs, candidats, représentants des candidats, observateurs, etc.), à assurer la sécurité du matériel électoral (notamment le matériel sensible) surtout pendant son transfert, et à sécuriser les différents sites électoraux (centres de vote, centres de collecte, bureaux centralisateurs, locaux de l'administration électorale, etc.). L'ampleur de cette mission nécessite le déploiement sur terrain d'un très grand nombre d'agents militaires et sécuritaires surtout à la veille, au jour et au lendemain du scrutin, ce qui fait qu'un grand nombre de ces agents ne sera pas en mesure d'exercer leur droit de vote au même temps que les autres électeurs le jour du scrutin.

⁷⁸ C'est par exemple le cas dans l'article 112 de la loi électorale qui prévoit pour les élections présidentielles qu'en « cas d'égalité entre les candidats, le candidat le plus âgé est privilégié ou proclamé vainqueur lorsqu'il s'agit d'égalité au second tour ». De même pour l'article 11 du Règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple (adopté le 02 février 2015) portant sur l'élection du président de l'ARP et qui prévoit qu'en cas d'égalité des voix, c'est le plus âgé des candidats qui est privilégié.

Afin de permettre aux agents militaires et sécuritaires d'exercer leur droit de vote sans faillir à leur devoir de sécuriser l'opération électorale, des dispositions spéciales ont été introduites dans la loi électorale pour que cette catégorie d'électeurs puisse voter par anticipation.

ARTICLE 103 BIS

Nonobstant les dispositions de l'article 102 relatives à la date du scrutin, le vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure aux élections municipales et régionales est organisé avant le jour des élections, dans les délais fixés par l'Instance supérieure indépendante pour les élections, et à condition de procéder au dépouillement de leurs bulletins de vote concomitamment aux opérations de dépouillement dans l'ensemble des bureaux de vote.

L'Instance fixe les procédures de vote des militaires et des forces de sécurité intérieure pour les élections municipales et régionales.

D'après l'article 103 *bis*, les militaires et agents des forces de sécurité intérieure inscrits sur les listes électorales seront appelés à voter à une date antérieure au jour du scrutin, c'est-à-dire à une date qui se situera forcément en période de campagne électorale. L'article ne prévoit cependant aucune limite de délai entre les deux dates, ce qui laisse à l'ISIE, en tant qu'autorité chargée de fixer la date du jour de vote pour cette catégorie d'électeurs, une marge de liberté dans la détermination du délai séparant le jour de vote réservé à ces agents et le jour de vote général. Dans tous les cas, ce délai devrait être suffisant pour permettre à l'ISIE d'imprimer et de distribuer les bulletins de vote et autres documents nécessaires au déroulement de l'opération de vote avant le démarrage du vote anticipé.

La consécration du vote par anticipation pour la catégorie des agents militaires et sécuritaires a été accompagnée d'autres mesures spéciales en vue de protéger la liberté, le secret et la confidentialité du vote conformément aux normes internationales applicables en la matière⁷⁹ :

- *L'obligation de procéder au dépouillement des bulletins de vote des militaires et agents de la sécurité nationale en même temps que le dépouillement des bulletins de vote des autres électeurs* : Cette obligation qui incombe à l'ISIE est clairement prévue dans l'article 103 *bis* précité de la loi électorale. L'ISIE devra donc prévoir des procédures spéciales afin de sécuriser les urnes durant la période séparant le vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure et le jour du vote général et pour protéger de manière effective le secret de vote pour cette catégorie d'électeurs.
- *L'interdiction de l'affichage des listes des électeurs appartenant aux forces sécuritaires et militaires dans les centres et bureaux de vote qui leur sont réservés* :

⁷⁹ Dans son interprétation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'Homme précise à cet effet que « Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance ou par procuration lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. Toute renonciation à ces droits est incompatible avec l'article 25 du Pacte », Observation générale n°25 (57), U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), parag. 20.

ARTICLE 127 BIS

Nonobstant les dispositions de l'article 127 relatives à l'affichage des listes des électeurs, il n'est pas procédé à l'affichage des listes des électeurs à l'entrée du centre ou du bureau de vote réservé aux électeurs appartenant aux forces sécuritaires et militaires.

Cette interdiction prévue par le nouvel article 127 *bis* de la loi électorale tend à protéger la liberté et le secret du vote pour cette catégorie d'électeurs en dérogeant à la règle établie par l'article 127 de la même loi selon laquelle l'administration électorale est appelée à afficher à l'entrée de chaque centre ou bureau de vote une copie officielle de la liste des électeurs qui y sont inscrits. Elle a pour but d'éliminer tout risque d'identification nominative des électeurs et de leurs choix, notamment dans les cas extrêmes où les résultats du scrutin dans l'un des bureaux de vote réservés à cette catégorie d'électeurs indiquent une tendance générale et claire en faveur d'une liste candidate donnée.

Par ailleurs, l'interdiction d'affichage des listes d'électeurs nécessite que l'électeur soit bien informé du centre et du bureau de vote auquel il est affecté et qu'un autre moyen soit mis à sa disposition pour lui permettre de vérifier facilement cette information le jour du vote (tel qu'un service USSD gratuit *via* la téléphonie mobile).

Outres ces deux garanties prévues par la loi, l'ISIE devra, en vertu de son pouvoir réglementaire, offrir aux militaires et agents des forces de sécurité intérieure les garanties procédurales d'un vote libre et indépendant à travers des procédures permettant d'éradiquer ou de minimiser les risques de manipulation et de contrainte tout en leur facilitant l'exercice effectif du droit de vote. Ce sera à l'ISIE de décider par exemple :

- Si le vote doit se dérouler dans des bureaux de vote ordinaires ou s'il est envisagé d'installer des bureaux de vote à l'intérieur des casernes et des lieux de travail de ces agents⁸⁰ ;
- Si le port d'uniformes et d'armes est autorisé à l'intérieur des centres et bureaux de vote pour les militaires et les agents de la sécurité nationale qui se présentent pour exercer leur droit de vote⁸¹ ;

⁸⁰ La loi n'exige pas que le vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure se déroule dans les centres ou les bureaux de vote ordinaires. Rien n'empêche donc à ce que l'ISIE décide d'installer des bureaux de vote dans les sites relevant des administrations de la défense nationale ou de la sécurité intérieure lorsque cela s'avère nécessaire. A cet égard, la Commission de Venise recommande dans le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, dans la mesure du possible et afin de garantir au mieux la libre expression de la volonté de l'électeur, que les électeurs-militaires votent à leur lieu de résidence ; sinon, lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du vote, « il est souhaitable que les militaires soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne. Le commandement local communique l'identité des militaires présents aux autorités municipales, qui procèdent à leur inscription sur les listes électorales. Il peut être fait exception à cette règle lorsque la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche. Des commissions spéciales devraient être constituées au sein des unités militaires pour superviser la période pré-électorale, afin d'éviter que les supérieurs imposent ou ordonnent des choix politiques », *in*. CDL-AD (2002), 23 Rev, Lignes directrices, parag. 3.2.xi. et Rapport explicatif parag. 3.2.2.2.).

⁸¹ Il importe de savoir que la loi électorale n'interdit pas le port d'uniformes à l'intérieur des centres et bureaux de vote ; par contre, et concernant le port d'armes, elle prévoit dans l'article 125 ce qui suit : « Le port d'armes

- Si la présence des observateurs, des représentants des listes candidates et des médias sera permis tout au long du déroulement des opérations de vote et quel qu'en soit le lieu⁸².

4.2.2. La révision des dispositions relatives aux bureaux centralisateurs

La révision de l'article 141 de la loi organique n° 2014-16 a été faite à la demande de l'ISIE en vue d'y introduire la possibilité d'installer plusieurs bureaux centralisateurs, pour collecter les résultats du scrutin, dans une même circonscription électorale.

ANCIEN ARTICLE 141 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 141 (NOUVEAU)
L'Instance désigne dans chaque circonscription électorale un bureau centralisateur chargé de collecter les résultats du scrutin. Elle peut, le cas échéant, désigner un ou plusieurs centres de collecte dans chaque circonscription électorale.	L'Instance désigne dans chaque circonscription électorale un ou plusieurs bureaux centralisateurs chargés de collecter les résultats du scrutin. Elle peut, le cas échéant, désigner un ou plusieurs centres de collecte dans chaque circonscription électorale.
L'Instance fixe la composition et les fonctions du bureau centralisateur et des centres de collecte.	L'Instance fixe la composition et les fonctions du bureau centralisateur et des centres de collecte.

Cette révision n'est aucunement liée aux élections municipales et régionales. Elle est venue combler une lacune dans l'ancien article 141 et répondre à un problème qui s'était posé au moment de l'organisation des élections présidentielles de 2014. Contrairement aux élections législatives, dans les élections présidentielles tout le territoire national constitue une seule et unique circonscription électorale. L'application stricte des termes de l'ancien article 141 avait empêché l'installation de plusieurs bureaux centralisateurs et avait contraint l'ISIE à se limiter à la mise en place de plusieurs centres de collecte et d'un seul bureau centralisateur composé des membres du conseil de l'Instance et chargé de la compilation des résultats provenant de l'ensemble des centres de collecte répartis sur le territoire national et à l'étranger⁸³.

Toutefois, la formulation actuelle de l'article 141 (nouveau) contraint l'ISIE à prévoir dans chaque circonscription électorale au moins un bureau centralisateur, ce qui n'est pas forcément adapté aux élections municipales où la petite taille géographique et le nombre réduit d'électeurs dans certaines circonscriptions électorales ne justifieraient pas la mise en place d'un bureau centralisateur dans chacune d'entre elles. En effet, il pourrait s'avérer inutile de créer autant de bureaux centralisateurs que de circonscriptions électorales municipales. Il aurait peut-être fallu à ce niveau que la loi laisse à l'ISIE la liberté de créer autant de bureaux centralisateurs que nécessaire, avec la possibilité de

est interdit dans les centres et les bureaux de vote, excepté pour les agents des forces de la sécurité nationale et de l'armée nationale qui y sont présents avec l'accord du président du centre ou du bureau de vote ».

⁸² Selon la pratique internationale, même en cas de vote par anticipation, les observateurs et les représentants des partis et des candidats sont autorisés à observer le processus de vote. L'observation étant nécessaire pour garantir le respect des procédures spéciales au vote par anticipation, Cf. *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, 3ème édition, p. 116.

En outre, l'article 4 de la loi organique n° 2014-16 garantit le droit des observateurs à observer tout le processus électoral sans distinction. Il prévoit à cet effet que : « les observateurs se chargent de suivre le processus électoral et sa transparence.

L'Instance détermine les conditions et procédures de leur accréditation ».

⁸³ Cf. *Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles*, op.cit, p. 233.

regrouper plusieurs circonscriptions électorales dans un même bureau centralisateur suivant les besoins et les spécificités de chaque type d'élection⁸⁴.

4.3. Proclamation et contrôle des résultats

D'après la loi électorale, la proclamation des résultats du scrutin doit se faire en deux temps. Dans un premier temps, l'ISIE procède à la proclamation des résultats préliminaires dans les 3 jours suivant la fin des opérations de dépouillement⁸⁵. Ces résultats peuvent être contestés devant les juridictions compétentes dans des délais et suivant des conditions fixés par la loi. Puis, dans un second temps et au terme de la période contentieuse, il est procédé à la proclamation des résultats définitifs du scrutin⁸⁶. Mais avant la proclamation des résultats préliminaires, l'ISIE peut, en vertu des pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par la loi et dans des conditions assez strictes, décider de réformer les résultats du scrutin en annulant les résultats d'un ou de plusieurs vainqueurs. Faisant partie intégrante de la décision de proclamation des résultats préliminaires, les décisions de réformation sont également soumises au contrôle juridictionnel exercé par le juge des résultats.

A l'occasion de la réforme électorale de 2017, des modifications majeures ont été apportées au pouvoir de réformation des résultats reconnu à l'ISIE et au régime contentieux des résultats préliminaires. Ces modifications ne concernent pas uniquement les élections municipales et régionales, puisqu'elles touchent des dispositions communes à tous les scrutins, y compris les élections législatives, les élections présidentielles et les référendums.

4.3.1. Les modifications touchant au pouvoir de réformation des résultats

En tant qu'autorité chargée de contrôler le respect des principes et des règles de la période électorale, l'ISIE a été munie d'un important pouvoir l'autorisant à annuler les résultats obtenus par les vainqueurs. En effet, l'article 143 de la loi organique n° 2014-16 permet à l'ISIE lorsqu'elle constate des infractions aux règles de la période électorale et de son financement et si les violations constatées sont de nature à affecter les résultats des élections de manière substantielle et déterminante, d'annuler, par décision motivée, les résultats des candidats/listes candidates en infraction et de réformer en conséquence les résultats préliminaires sans avoir besoin de refaire le scrutin.

⁸⁴ Ceci a été proposé par l'ISIE dans le cadre de la consultation nationale sur l'avant-projet de loi électorale d'octobre 2015. Mais cette proposition n'a été prise en considération ni par le Gouvernement ni par le législateur. Cf. *Observations et propositions de l'Instance supérieure indépendante pour les élections concernant le projet de loi relatif aux élections locales daté du 20 octobre 2015* (en arabe), p. 38. <http://www.isie.tn/ar/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88%D8%AB%D8%A7%D8%A6%D9%82/page/2/>

⁸⁵ Article 144 de la loi électorale : « L'Instance procède à l'annonce des résultats préliminaires des élections et du référendum, y compris les décisions d'annulation des résultats des vainqueurs, dans un délai n'excédant pas les trois (3) jours suivant le scrutin et la fin du dépouillement. Les résultats sont affichés aux sièges de l'Instance et publiés sur son site électronique, accompagnés des copies des procès-verbaux des opérations de dépouillement et des décisions rectificatives prises par l'Instance ».

⁸⁶ Article 148 de la loi électorale : « L'Instance proclame les résultats définitifs des élections dans un délai de 48 heures à compter de la réception de la dernière décision prononcée par l'Assemblée plénière juridictionnelle du Tribunal administratif concernant les recours relatifs aux résultats préliminaires des élections et du référendum, ou après expiration des délais de recours, et ce par une décision qui sera publiée sur le site électronique de l'Instance et au Journal officiel de la République tunisienne ».

A l'occasion des élections législatives de 2014, ce pouvoir de réformation a été utilisé par l'ISIE à l'encontre de la liste candidate de Nidaa Tounes dans la circonscription électorale de Kasserine. Cette liste qui avait obtenu 3 sièges (deux sur la base du quotient électoral et un troisième sur la base du plus fort reste), était accusée d'avoir commis une série d'infractions pendant la période de silence électoral⁸⁷. En application de l'article 143 de la loi électorale, l'ISIE a décidé d'annuler partiellement les résultats de la liste de Nidaa Tounes en lui retirant uniquement le troisième siège qu'elle avait obtenu sur la base du plus fort reste, pour l'attribuer à la liste du parti Ettakattol qui était suivante dans le classement au moment de la répartition des sièges sur la base du plus fort reste. Selon l'ISIE, la réattribution du siège à la liste d'Ettakattol en particulier était fondée sur le faible écart séparant le nombre total des voix recueillies par cette liste et le nombre des voix restant à la liste de Nidaa après avoir effectué la répartition des sièges sur la base du quotient électoral. Cette décision a été contestée devant le juge des résultats et annulée par ce dernier pour différents motifs⁸⁸, entre autres en raison de la nature non-substantielle et non décisive des infractions commises sur les résultats du scrutin et particulièrement l'attribution du 3^{ème} siège à la liste de Nidaa Tounes sur la base du plus fort reste⁸⁹.

La mise en œuvre de cette importante prérogative pendant les élections législatives de 2014 et la jurisprudence qui s'en est suivie ont permis de mettre en exergue l'ambiguïté des termes de l'article 143 de la loi électorale. Alors que l'ISIE avait interprété cet article comme l'autorisant à annuler partiellement les résultats d'une liste en infraction en évaluant l'impact des infractions sur les résultats uniquement au moment de la répartition des sièges sur la base du plus fort reste, le juge a eu une interprétation toute autre de ce même article. Pour être correctement appliqué, l'article 143 nécessite, selon le juge, que l'appréciation de la gravité de l'impact des violations sur les résultats soit sur la base du nombre total des voix obtenues par chaque liste candidate et par référence à l'écart des voix entre les listes calculé avant même de procéder à la répartition des sièges. D'après le juge, l'article 143 ne permet aucunement à l'ISIE de décider une annulation partielle des résultats d'une liste, et s'il s'avère que la liste candidate a effectivement commis des violations de nature à affecter substantiellement les résultats du scrutin, il faudrait dans ce cas la déchoir de tous les sièges qu'elle a pu obtenir au niveau de la circonscription.

C'est à la suite de cette divergence quant au sens à donner à l'article 143 de la loi électorale que le législateur a décidé de répondre à la demande de l'ISIE concernant la révision de cet article afin de

⁸⁷ Ces accusations étaient basées sur les procès-verbaux rédigés par les agents de contrôle assermentés de l'ISIE et dans lesquels ils avaient fait constat de plusieurs violations commises par la liste concernée : Appel au vote pour la liste de Nidaa Tounes dans un centre de vote, acte d'agression à l'égard d'un agent de contrôle par l'un des représentants de la liste, distribution d'autocollants comportant le symbole du parti Nidaa Tounes et présence d'une affiche du parti collée sur le mur extérieur d'un centre de vote.

⁸⁸ Parmi les motifs d'annulation de la décision de l'ISIE, le manque de preuves quant à l'exactitude matérielle des faits (des violations) sur la base desquels l'Instance avait pris sa décision. Parmi les quatre violations invoquées par l'ISIE, une seule a pu être prouvée devant le juge, et elle n'était pas de nature à affecter substantiellement les résultats des élections.

⁸⁹ Jugement en première instance : TA, contentieux électoral, 5^{ème} chambre d'appel, Aff. n° 201420005, le 7 novembre 2014, le Mouvement Nidaa Tounes c/ l'ISIE ; Arrêt confirmatif en appel : TA, Assemblée plénière juridictionnelle, Aff. n° 201450002 et 201450008, le 8 novembre 2014, l'ISIE et la Tête de liste d'Ettakattol à la circonscription électorale de Kasserine c./ le Mouvement Nidaa Tounes.

permettre à celle-ci, dans des termes clairs, de recourir à l'annulation partielle ou totale des résultats d'une liste vainqueur suivant les cas qui se présenteraient⁹⁰.

ANCIEN ARTICLE 143 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 143 (NOUVEAU)
<p>L'Instance vérifie le respect par les vainqueurs aux élections des dispositions relatives à la période électorale et à son financement. Elle peut décider d'annuler les résultats des vainqueurs s'il lui est avéré que les violations desdites dispositions ont affecté les résultats électoraux d'une manière substantielle et déterminante. Ses décisions doivent être motivées. Dans ce cas, il est procédé de nouveau au calcul des résultats des élections législatives, sans tenir compte de la liste ou du candidat dont les résultats ont été annulés. Pour les élections présidentielles, il est procédé uniquement au reclassement des candidats sans recourir à un nouveau calcul des résultats.</p>	<p>L'Instance vérifie le respect par les vainqueurs aux élections des dispositions relatives à la période électorale et à son financement. Elle doit décider l'annulation partielle ou totale des résultats des vainqueurs s'il lui est avéré que les violations desdites dispositions ont affecté les résultats électoraux d'une manière substantielle et déterminante. Ses décisions doivent être motivées. Dans ce cas, il est procédé de nouveau au calcul des résultats des élections législatives, municipales ou régionales, sans tenir compte des suffrages annulés. Pour les élections présidentielles, il est procédé uniquement au reclassement des candidats sans recourir à un nouveau calcul des résultats.</p>

Ainsi, l'ISIE a désormais plus de pouvoir d'appréciation quant aux conséquences à tirer des violations commises par les listes candidates pendant la période électorale. Elle pourra annuler les résultats obtenus par l'une des listes en lice, soit dans leur totalité soit partiellement, et procéder de nouveau au calcul des résultats et à la répartition des sièges sans tenir compte des voix annulées, tel que le précise l'article 143 (nouveau).

D'autre part, le législateur a limité la liberté d'appréciation octroyée à l'ISIE quant à la mise en œuvre du pouvoir de réformation et ce, en remplaçant l'expression « Elle peut décider d'annuler... », par l'expression « Elle doit décider l'annulation... ». Bien qu'elle puisse paraître anodine, cette modification a transformé la nature du pouvoir de réformation dévolu à l'ISIE d'un pouvoir discrétionnaire en un pouvoir lié. Désormais, lorsque toutes les conditions requises pour la mise en œuvre de ce pouvoir de réformation seront réunies (violations avérées des règles de la période électorale et de son financement affectant les résultats du scrutin de manière substantielle et déterminante), l'ISIE sera dans l'obligation de prendre une décision d'annulation et de réformation des résultats. Dès lors, toute abstention de sa part pourrait être qualifiée de déni de compétence et soulevée devant/par le juge des résultats en tant que motif d'annulation des résultats préliminaires proclamés par l'Instance.

4.3.2. Les modifications touchant au régime contentieux des résultats

Depuis 2014, le choix du législateur tunisien a été de consacrer un régime contentieux commun aux résultats des scrutins législatif, présidentiel et référendaire, qu'il a défini dans les articles 145 à 148 de la loi électorale. Ce choix a été maintenu et confirmé lors de la réforme électorale de 2017 puisque le législateur n'a pas ajouté de dispositions spécifiques au contentieux des résultats des élections municipales et régionales et a préféré les soumettre au même régime contentieux que les

⁹⁰ Cf. *Observations et propositions de l'Instance supérieure indépendante pour les élections concernant le projet de loi relatif aux élections locales daté du 20 octobre 2015, op.cit.*, p. 38.

autres scrutins nationaux, et ce contrairement à ce qui a été fait pour le contentieux des candidatures. Toutefois, le législateur a saisi l'occasion de cette réforme pour apporter quelques changements aux articles précités, afin de les rendre plus conformes à la Constitution et d'améliorer certains aspects du régime contentieux relatif aux résultats. Ces modifications ont touché trois éléments du régime contentieux des résultats : la compétence juridictionnelle, les conditions de recevabilité du recours et les délais de jugement et de notification des décisions rendues par le juge.

ANCIEN ARTICLE 145 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 145 (NOUVEAU)
<p>Les résultats préliminaires des élections et du référendum peuvent faire l'objet d'un recours devant les chambres d'appel du Tribunal administratif, dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de leur affichage aux sièges de l'Instance.</p> <p>La partie désirant exercer un recours contre les résultats préliminaires doit notifier à l'Instance par huissier de justice un avis de recours accompagné d'une copie de la requête et des moyens de preuve.</p> <p>Le recours est obligatoirement introduit, à l'aide d'un avocat auprès de la Cour de cassation, par la tête de liste candidate ou un de ses membres ou par le représentant légal du parti concernant les résultats proclamés au niveau de la circonscription électorale dans laquelle ils étaient candidats pour les élections législatives, par tout candidat pour les élections présidentielles, et par tout représentant légal d'un parti participant pour les référendums.</p> <p>La requête doit être motivée. Elle doit mentionner les noms et domiciles des parties ainsi qu'un exposé sommaire des faits. Elle doit être accompagnée des moyens de preuve et du procès-verbal de la notification du recours.</p> <p>L'Instance est représentée par son président. Le président de l'Instance peut désigner quelqu'un pour le représenter.</p> <p>Le greffe du Tribunal administratif procède à l'enregistrement de la requête et la transmet immédiatement au Premier Président du Tribunal administratif qui la confie dans l'immédiat à l'une des chambres d'appel.</p> <p>Le président de la chambre chargée de l'affaire fixe une audience de plaidoirie dans un délai n'excédant pas trois (3) jours à compter de la date de la présentation du recours et convoque, par tout moyen laissant une trace écrite, les parties afin qu'elles présentent leurs conclusions.</p> <p>La chambre met l'affaire en délibéré pour le prononcé</p>	<p>Les résultats préliminaires des élections et du référendum peuvent faire l'objet d'un recours devant les Cours administratives d'appel, dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de leur affichage aux sièges de l'Instance.</p> <p>La partie désirant exercer un recours contre les résultats préliminaires doit notifier à l'Instance par huissier de justice un avis de recours accompagné d'une copie de la requête et des moyens de preuve.</p> <p>Le recours est obligatoirement introduit par la tête de liste candidate ou l'un de ses membres, ou par le représentant légal du parti, contre les résultats proclamés au niveau de la circonscription électorale dans laquelle ils étaient candidats, pour les élections législatives, municipales et régionales; par tout candidat pour les élections présidentielles; et par tout représentant légal de parti y participant, pour le référendum, et ce, à l'aide d'un avocat inscrit auprès de la Cour de cassation.</p> <p>La requête doit être motivée. Elle doit mentionner les noms et domiciles des parties ainsi qu'un exposé sommaire des faits. Elle doit être accompagnée des moyens de preuve, du procès-verbal de la signification du recours et de la sommation des parties concernées de présenter leurs conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie fixé par la Cour, sous peine de rejet du recours sur la forme. L'Instance est représentée par son président. Le président de l'Instance peut mandater quelqu'un pour le représenter à cet effet.</p> <p>Le greffe de la Cour administrative d'appel procède à l'enregistrement de la requête et la transmet immédiatement au président de la chambre d'appel lequel désigne un rapporteur pour instruire l'affaire sous sa supervision.</p> <p>Le président de la chambre chargée de l'affaire fixe</p>

<p>du jugement dans un délai ne dépassant pas trois (3) jours à compter de la date de l'audience de plaidoirie, et ordonne l'exécution sur minute.</p> <p>Le Tribunal notifie son jugement aux parties par tout moyen laissant une trace écrite dans un délai ne dépassant pas 48 heures à compter de la date du prononcé.</p>	<p>une audience de plaidoirie dans un délai de trois (3) jours à compter de la date de la présentation du recours et convoque les parties par tout moyen laissant une trace écrite.</p> <p>La chambre met l'affaire en délibéré pour le prononcé du jugement dans un délai ne dépassant pas cinq (5) jours à compter de la date de l'audience de plaidoirie, et ordonne l'exécution sur minute.</p> <p>La Cour notifie son jugement aux parties par tout moyen laissant une trace écrite dans un délai ne dépassant pas trois (3) jours à compter de la date du prononcé.</p>
--	---

ANCIEN ARTICLE 146 DE LA LOI N° 2014-16	ARTICLE 146 (NOUVEAU)
<p>L'Instance ou les candidats concernés par les jugements rendus par les chambres d'appel peuvent introduire un recours devant l'Assemblée plénière juridictionnelle du Tribunal administratif dans un délai maximum de 48 heures à compter de la date de notification dudit jugement.</p> <p>La partie désirant exercer un recours doit notifier par huissier de justice à l'Instance et aux parties concernées par le recours, un avis de recours accompagné d'une copie de la requête et des moyens de preuve.</p> <p>Le recours est introduit moyennant une requête déposée par le candidat ou son représentant au greffe du Tribunal, et ce par l'intermédiaire d'un avocat inscrit auprès de la Cour de cassation.</p> <p>La requête doit être, sous peine d'irrecevabilité, motivée et accompagnée d'une copie du jugement contesté et du procès-verbal de la notification.</p> <p>Dès la réception de la requête, le greffe du Tribunal administratif procède à son enregistrement et la transmet immédiatement au Premier Président qui la confie dans l'immédiat à l'Assemblée plénière juridictionnelle.</p> <p>Le Premier Président fixe une audience de plaidoirie dans un délai n'excédant pas trois (3) jours à compter de la date de la présentation du recours. Il convoque les parties par tout moyen laissant une trace écrite et appelle la partie défenderesse à présenter ses conclusions par écrit et à apporter la preuve de la notification d'une copie de ses conclusions à la partie</p>	<p>L'Instance ou les candidats concernés par les jugements rendus par les Cours administratives d'appel peuvent introduire un recours devant la Haute Cour administrative dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de notification dudit jugement.</p> <p>La partie désirant exercer un recours doit notifier par huissier de justice à l'Instance et aux parties concernées par le recours, un avis de recours accompagné d'une copie de la requête, des moyens de preuve et de la sommation des parties de présenter leurs conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux autres parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie fixé par la Cour.</p> <p>Le recours est introduit moyennant une requête déposée par le candidat ou son représentant, ou la liste candidate ou son représentant, au greffe de la Haute Cour administrative, et ce par l'intermédiaire d'un avocat inscrit auprès de la Cour de cassation.</p> <p>La requête doit être, sous peine d'irrecevabilité, motivée et accompagnée d'une copie du jugement contesté et du procès-verbal de la notification du recours.</p> <p>Dès la réception de la requête, le greffe de la Cour procède à son enregistrement et la transmet immédiatement au Premier Président de la Haute Cour administrative qui la confie dans l'immédiat à la formation juridictionnelle concernée pour instruire l'affaire.</p> <p>Le Premier Président fixe une audience de plaidoirie</p>

<p>adverse, et ce dans un délai maximum de 48 heures avant l'audience de plaidoirie.</p> <p>L'Instance est représentée par son président. Le président de l'Instance peut désigner quelqu'un pour le représenter.</p> <p>L'Assemblée plénière met l'affaire en délibéré pour le prononcé de la décision dans un délai ne dépassant pas cinq (5) jours à compter de la date de l'audience de plaidoirie, et ordonne l'exécution sur minute.</p> <p>Le Tribunal notifie sa décision aux parties par tout moyen laissant une trace écrite dans un délai ne dépassant pas deux (2) jours à compter de la date du prononcé.</p> <p>La décision de l'Assemblée plénière est irrévocable. Elle n'est susceptible d'aucune voie de recours, y compris le pourvoi en cassation.</p>	<p>dans un délai n'excédant pas trois (3) jours à compter de la date de la présentation du recours. Il convoque les parties par tout moyen laissant une trace écrite, et ce dans un délai maximum de trois (3) jours avant l'audience de plaidoirie. L'Instance est représentée par son président. Le président de l'Instance peut mandater quelqu'un pour le représenter à cet effet. La formation juridictionnelle compétente met l'affaire en délibéré pour le prononcé de la décision dans un délai ne dépassant pas une semaine à compter de la date de l'audience de plaidoirie et ordonne l'exécution sur minute.</p> <p>La Cour notifie sa décision aux parties par tout moyen laissant une trace écrite dans un délai ne dépassant pas deux (2) jours à compter de la date du prononcé. Sa décision est irrévocable et n'est susceptible d'aucune voie de recours, y compris le pourvoi en cassation.</p>
--	--

- **La compétence juridictionnelle**

Dans le texte initial de la loi organique n° 2014-16, la compétence juridictionnelle en matière de contrôle des résultats électoraux a été entièrement confiée au Tribunal administratif. En application du principe constitutionnel du double degré de juridiction, ce sont les chambres d'appel du Tribunal administratif qui ont été chargées de statuer en première instance ; quant à la compétence en appel elle a été attribuée à l'assemblée plénière juridictionnelle du même Tribunal. Il importe de préciser que ces règles de compétence n'ont pas été remises en cause dans le projet de loi soumis à l'ARP en janvier 2016. En effet, c'est au niveau de l'ARP qu'il a été décidé de remplacer les chambres d'appel par les Cours administratives d'appel et l'assemblée plénière par la Haute cour administrative⁹¹ dans un souci de conformité aux dispositions de l'article 116 de la Constitution de 2014 qui prévoit la création d'un nouvel ordre juridictionnel administratif composé de Tribunaux administratifs de premières instances, de Cours administratives d'appel et d'une Haute cour administrative. Mais étant donné que les textes relatifs à la création de ce nouvel ordre juridictionnel n'avaient pas encore été élaborés au moment de la discussion du projet de la loi électorale et qu'il était quasiment impossible de créer et de mettre en place ces cours et tribunaux avant la tenue des premières élections locales, il était nécessaire de prévoir des dispositions transitoires concernant la compétence juridictionnelle pour le contentieux des résultats. D'après ces dispositions transitoires (art. 174 bis), le contentieux des résultats électoraux demeurera du ressort des chambres d'appel et de l'assemblée plénière juridictionnelle du Tribunal administratif, en attendant la mise en place des Cours administratives d'appel et de la Haute cour administrative prévues par la Constitution.

⁹¹ Cette modification introduite dans le projet par la commission parlementaire en charge de l'examen du projet de la loi a été proposée lors des séances d'audition organisées par ladite commission notamment par les représentants du Tribunal administratif et les représentants de certaines organisations nationales et internationales telles que l'IFES et l'ATIDE, Cf. *Rapport de la Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales relatif au projet de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16, op.cit.*, pp. 29 et ss.

ARTICLE 174 BIS
(Dispositions transitoires)

Jusqu'à l'adoption de la loi portant organisation de la justice administrative et fixant ses compétences, ses procédures et le statut de ses magistrats, et jusqu'à ce que les tribunaux administratifs de première instance mentionnés dans la présente loi commencent à exercer leurs fonctions, des chambres régionales de première instance créées conformément à l'article 15 (nouveau) de la loi relative au Tribunal administratif seront chargées d'exercer les compétences attribuées aux tribunaux susmentionnés.

L'assemblée plénière juridictionnelle et les chambres d'appel du Tribunal administratif sont chargées d'exercer les compétences attribuées en vertu de la présente loi respectivement à la Haute Cour administrative et aux Cours administratives d'appel.

Par conséquent, pour les prochaines élections municipales et régionales, tous les recours portant sur les résultats électoraux devront être introduits devant les chambres d'appel du Tribunal administratif, sis à Tunis, quelle que soit la circonscription électorale concernée, ce qui n'est pas de nature à faciliter l'accès à la justice électorale pour les listes candidates dans les circonscriptions géographiquement éloignées de la capitale. D'autre part, vu le nombre de circonscriptions électorales municipales et le nombre de candidatures qui s'en suivra, il est fort probable que le nombre de recours contre les résultats soit beaucoup plus élevé qu'il ne l'était pour les élections législatives de 2014 ou même pour l'élection de l'Assemblée nationale constituante de 2011⁹². Le Tribunal administratif pourrait alors avoir des difficultés à gérer les recours dans les délais réduits imposés par la loi et de procéder, le cas échéant, à l'instruction des affaires dans des conditions garantant le procès équitable, sachant que le Tribunal ne compte aujourd'hui que 6 chambres d'appel⁹³ et que le délai de jugement en première instance ne peut dépasser 8 jours à compter de la date du dépôt de la requête.

- **Les conditions de recevabilité du recours**

Afin de contrecarrer les recours abusifs et rationaliser le droit de contester les résultats des élections, le législateur a mis en place des conditions de recevabilité assez restrictives dans la loi électorale de 2014⁹⁴. En effet, pour que son recours soit accepté sur le plan de la forme, le requérant doit remplir toutes les conditions suivantes⁹⁵ :

⁹² Dans le cadre du contentieux des résultats des élections législatives de 2014, le Tribunal administratif a été saisi de 44 recours en première instance et 19 recours en appel. En 2011, le nombre de recours contre les résultats des élections à l'Assemblée nationale constituante avait atteint 104 recours.

⁹³ Au moment de la rédaction de la présente analyse, les chambres d'appel du Tribunal administratif sont au nombre de 6. Mais apparemment ce nombre sera revu à la hausse avant la fin de l'année 2017, ce qui limiterait le risque d'engorgement du Tribunal lors du traitement du contentieux des résultats. En effet, le Gouvernement a officiellement déclaré, suite à une réunion du Conseil ministériel restreint le 18 mars 2017, son intention de créer 4 nouvelles chambres d'appel au Tribunal administratif avant la tenue des prochaines élections municipales, Cf. <http://www.pm.gov.tn/pm/actualites/actualite.php?lang=ar&id=10052>

⁹⁴ Sur le caractère restrictif des conditions de recevabilité des recours en contentieux électoral, voir : IFES, *Recueil des analyses du contentieux relatif aux élections législatives et présidentielles de 2014*, mai 2015 (en arabe).

⁹⁵ A quelques différences près, ces conditions prévues par l'article 145 de la loi organique n° 2014-16 pour les recours en première instance sont quasiment les mêmes que celles prévues par l'article 146 pour les recours en appel.

- ✓ Etre tête de liste candidate ou membre d'une liste candidate ou représentant légal d'un parti politique ;
- ✓ Préparer une requête écrite, motivée et ayant pour objet la demande d'annulation des résultats de la circonscription électorale dans laquelle il est candidat ;
- ✓ Réunir les moyens de preuve qui accompagneront la requête.
- ✓ Signifier le recours aux parties concernées (c'est-à-dire à l'ISIE et, le cas échéant, à la liste ou aux listes candidates dont les résultats sont contestés) par huissier de justice.
- ✓ Déposer la requête au greffe du Tribunal en l'accompagnant des moyens de preuve et du procès-verbal de la signification du recours et ce, à l'aide d'un avocat inscrit auprès de la Cour de cassation et dans un délai très court (fixé à 3 jours à compter de la date de l'affichage des résultats préliminaires pour le recours en première instance et à 48 heures à compter de la date de notification du jugement pour le recours en appel).

Toutes ces conditions, ont été maintenues dans la nouvelle version des articles 145 et 146 de la loi électorale mais après avoir subi deux modifications :

- La première concerne le procès-verbal de la signification du recours qui doit désormais mentionner la sommation des parties concernées de présenter leurs conclusions en réponse accompagnées de la preuve de leur notification aux parties dans un délai ne dépassant pas le jour de l'audience de plaidoirie fixé par le Tribunal. Cette disposition a été introduite dans les deux articles 145 et 146 aussi bien pour les recours en première instance que pour les recours en appel. L'obligation de sommation nouvellement mise à la charge du requérant/appelant était auparavant assumée par le Tribunal. En fait, c'est le Tribunal qui se chargeait au moment de la convocation des parties à l'audience de plaidoirie par la voie administrative, d'appeler la partie défenderesse/intimée à présenter ses conclusions par écrit et à les notifier à la partie requérante/appelante avant la date de l'audience de plaidoirie⁹⁶. Certes, cette modification permettra d'alléger la charge du Tribunal tout en préservant le principe du contradictoire, lui-même garant du respect des droits de défense⁹⁷. Cependant, elle ajoute une formalité supplémentaire aux procédures contentieuses déjà contraignantes imposées au requérant, ce qui lui complique davantage la tâche et l'expose au risque de rejet de sa requête en cas de manquement à l'obligation de sommation.
- La deuxième modification concerne le délai du recours en appel prévu à l'article 146. Ce délai qui était fixé à 48 heures à compter de la notification du jugement de première instance, est passé à 3 jours. Cette importante modification vient répondre à une demande formulée par différentes parties concernées par le processus électoral (ISIE, Tribunal administratif, organisations

⁹⁶ En procédure contentieuse administrative ordinaire, les parties n'ont pas à notifier la requête, les conclusions, les mémoires en défenses, etc. aux parties adverses par huissier de justice. D'après l'article 44 de la loi n° 72-40 du 1^{er} juin 1972 relative au Tribunal administratif, «La communication des requêtes, mémoires et autres mesures se fait par la voie administrative et sans frais ». De même pour la convocation à l'audience de plaidoirie qui doit être adressée par le greffe du Tribunal aux parties concernées par la voie administrative (art. 50 de la loi précitée).

⁹⁷ Il est à noter que l'obligation de sommation de la partie adverse mise à la charge du requérant n'a jamais existé dans les procédures contentieuses administratives où c'est le Tribunal administratif qui se charge d'adresser les convocations et les sommations aux parties et d'assurer l'échange des copies des mémoires, conclusions et de tout autre document présenté par les parties par la voie administrative. Cette nouvelle obligation procédurale est empruntée aux procédures en vigueur devant les tribunaux judiciaires et prévues à l'article 70 du Code des procédures civiles et commerciales.

nationales et internationales, etc.) qui avaient relevé l'insuffisance du délai d'appel imposé par la loi électorale de 2014. En effet, l'expérience des élections de 2014 a montré que le délai de 48 heures était très insuffisant pour permettre au requérant de se conformer aux exigences formelles liées au dépôt de la requête et surtout de bien motiver sa requête et de réunir les moyens de preuve. La prolongation des délais de recours constitue de ce point de vue un pas positif qui va dans le sens du renforcement de l'effectivité du droit de recours à travers l'établissement de délais plus ou moins raisonnables. Cette modification renforce également la cohérence des dispositions de la législation électorale en général et des procédures contentieuses qui y sont prévues en particulier, car il se trouve que ce délai d'appel de 3 jours est le même que celui prévu pour le recours en première instance à l'article 145 et que celui des recours en première instance et en appel pour le contentieux des candidatures aux élections législatives (articles 27 et 29) et des candidatures aux élections municipales et régionales (articles 49 *septdecies* et 49 *novodecies*).

En outre, le fait que le nouveau délai de recours soit fixé en jours et non plus en heures, tel qu'il l'était auparavant, permet de lever l'ambiguïté concernant le calcul du délai et d'entériner la solution jurisprudentielle consacrée par le juge électoral qui s'était déjà prononcé sur cette question en 2014 à l'occasion de l'application des dispositions de l'article 146 de la loi électorale. Le juge avait alors considéré que même si l'article 146 fixe le délai de recours en appel en heures, il est établi en jurisprudence administrative que les délais de recours doivent toujours être calculés en jours entiers, et sans tenir compte du jour de la notification de la décision ou du jugement objet du recours dans le calcul⁹⁸.

- **Les délais de jugement et de notification des décisions juridictionnelles**

L'un des points saillants de la révision des articles 145 et 146 relatifs au contentieux des résultats est l'extension des délais accordés au juge pour statuer sur les affaires portées devant lui. En effet, les délais de jugement sont passés de 6 à 8 jours pour le juge de première instance et de 8 à 10 jours pour le juge d'appel. Unanimement recommandée⁹⁹, cette extension permettra normalement au juge d'exercer son contrôle avec plus d'aisance pour rendre des jugements réfléchis et donc plus justes. La qualité de la motivation des jugements en sera également renforcée, ce qui ne peut se répercuter que positivement sur l'acceptation des décisions du juge et des résultats définitifs des élections aussi bien par les candidats que par les électeurs. Toutefois, au lieu de mentionner les délais de jugement de manière globale, le législateur a préféré, et ce depuis 2014, les diviser en deux

⁹⁸ TA., Assemblée plénière juridictionnelle, contentieux électoral, Aff. n° 201450006, 19 novembre 2014. Dans cette affaire, et en application de la règle du calcul des délais de recours en jours, le juge a considéré que le recours déposé le 11 novembre 2014 en appel du jugement notifié le 09 novembre 2014 était formé dans le délai légal prévu à l'article 146 de la loi organique n° 2014-16.

⁹⁹ L'extension des délais de jugement pour le contentieux des résultats a été demandée par le Tribunal administratif et recommandée dans plusieurs études et rapports portant sur la loi électorale, les élections et le contentieux électoral de 2014, et notamment :

- Le rapport de la mission d'observation électorale de l'Union européenne relatif aux élections législatives et présidentielles tunisiennes de 2014, in. http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/150313-rapport-final-moeue-tunisie-2014_fr.pdf ;
- Democracy Reporting International, *Rapport sur la loi électorale tunisienne de 2014*, in. <http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-tn-eu-report-election-law-2015-05-21.pdf> ;
- IFES, *Recueil des analyses du contentieux relatif aux élections législatives et présidentielles de 2014*, op.cit.

phases ayant chacune sa propre limite de délai : une première phase pour l’instruction et la plaidoirie limitée par un délai maximum de 3 jours à compter de la date de dépôt de la requête, et une deuxième phase pour la délibération et le prononcé du jugement fixée à 5 jours pour le juge de première instance et 1 semaine pour le juge d’appel à compter de la date de l’audience de plaidoirie. C’est cette dernière phase qui a fait l’objet d’extension lors de la réforme électorale de 2017. Quant au délai accordé au juge pour l’instruction de l’affaire et la tenue de l’audience de plaidoirie, il demeure fixé à 3 jours. Il s’en suit que :

- Contrairement à ce qu’on pourrait croire, l’extension du délai de jugement ne profitera pas directement aux parties et ne leur accordera pas plus de temps pour la présentation de leurs moyens de défense et l’échange des mémoires en réponse, car le dernier délai de présentation de ces moyens et documents est la séance de plaidoirie qui est toujours fixée à 3 jours au maximum de la date de dépôt de la requête.
- Le juge n’aura pas plus de liberté dans la détermination de la date de l’audience de plaidoirie. Celle-ci étant quasiment fixée d’office par la loi qui exige sa tenue obligatoirement dans les 3 jours suivant le dépôt de la requête.
- Le juge ne bénéficiera pas de plus de temps pour l’instruction des affaires qu’il n’en avait avant la réforme électorale de 2017, si l’on considère que l’instruction doit être clôturée avant la séance de plaidoirie¹⁰⁰.
- Le juge aura par contre plus de temps pour délibérer, pour décider et pour rédiger ses jugements, ce qui pourrait avoir un effet positif sur la qualité de son travail.

Néanmoins, l’extension des délais de jugement ne résoudra pas tous les problèmes de gestion du contentieux électoral, surtout pour les élections municipales, car ceci restera largement tributaire du nombre de recours intentés et de la capacité des juridictions compétentes, en termes de ressources humaines, à trancher tous les litiges dans les délais qui leur sont impartis.

S’agissant enfin de la notification des jugements aux parties concernées, les délais ont été également prolongés mais seulement pour le juge de première instance. En effet, vu la nécessité de résoudre tous les litiges électoraux dans un laps de temps bien déterminé, des délais maximums ont été imposés aux juridictions compétentes pour la notification de leurs jugements aux parties concernées. Même si la loi ne prévoit aucune sanction en cas de dépassement de ces délais, leur respect revêt une grande importance surtout lorsqu’il s’agit de notifier des jugements susceptibles de recours en appel¹⁰¹. En vertu de l’article 145 (nouveau) de la loi électorale, le délai de la notification des jugements rendus en première instance est passé de 48 heures à 3 jours. Cette extension a été

¹⁰⁰ En raison des délais très courts qui lui sont accordés par la loi, le juge électoral s’est parfois permis de mener des actes d’instruction après la tenue de la séance de plaidoirie, c’est-à-dire pendant la période réservée aux délibérations. C’était notamment le cas pour certaines affaires jugées dans le cadre du contentieux des candidatures aux élections présidentielles de 2014, où des actes d’instruction ont été menés par le juge pendant la période de délibération, voire même à la veille de la date du prononcé du jugement, Cf. TA., Contentieux électoral, 5^{ème} chambre d’appel, Affaires n° 201430007, n° 201430008 et n° 201430009, jugées le 10 octobre 2014 ; TA., Contentieux électoral, 4^{ème} chambre d’appel, affaire n° 201430015, jugée le 10 octobre 2014.

¹⁰¹ Etant donné que les délais du recours en l’appel ne commencent à courir qu’à partir de la date de la notification du jugement objet de l’appel, tout retard dans la notification des jugements de première instance engendrera un retardement de l’appel, ce qui pourrait affecter le calendrier électoral et retarder la date prévue pour la proclamation des résultats définitifs.

demandée par le Tribunal administratif pour parer aux difficultés pratiques rencontrées en 2014 dans la notification des jugements dans les délais, surtout lorsque les 48 heures réservées à la notification coïncident totalement ou partiellement avec les jours de fin de semaine (samedi et dimanche) pendant lesquels quasiment tous les services administratifs sont en congé¹⁰².

¹⁰² Cf. *Rapport de la Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales relatif au projet de la loi organique modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16, op.cit.*, p. 29.

CONCLUSION

La réforme électorale entreprise en Tunisie en 2017 était certes indispensable à la mise en place du cadre législatif nécessaire à l'organisation des élections locales. A plusieurs niveaux, cette réforme représente sans conteste une grande avancée dans la consécration des principes régissant les élections démocratiques et le renforcement des droits fondamentaux électoraux. Le principe du scrutin universel s'en trouve renforcé à travers un encadrement plus restrictif des limitations au droit de vote et la reconnaissance de ce droit aux agents des forces militaires et de sécurité nationale pour les élections locales. Cette reconnaissance a été accompagnée de garde-fous pour garantir la liberté et le secret de vote à cette catégorie d'électeurs, tout en préservant la neutralité politique des institutions militaire et sécuritaire en tant qu'impératif constitutionnel.

Le régime des candidatures aux élections locales consacré dans la nouvelle législation se caractérise aussi par la multitude des mesures visant le renforcement de la représentation des femmes, des jeunes et des personnes porteuses de handicap. Plusieurs dispositions ont été également prises pour rationaliser l'offre politique et lutter contre le phénomène des candidatures farfelues et opportunistes, notamment à travers l'adoption du mécanisme de remboursement des dépenses électorales en matière de financement public des campagnes électorales et le maintien du seuil électoral des 3%. Même si les conditions de candidature combinées avec le nouveau système de remboursement des dépenses électorales pourraient engendrer des difficultés significatives pour les petites formations politiques ou les listes indépendantes.

Le système de contrôle juridictionnel sur les élections a été également partiellement revu pour une meilleure consécration des règles et principes constitutionnels garants du procès équitable. Enfin, certaines mesures ont été prises en vue de renforcer le principe de la transparence que ce soit au niveau de la publication des données relatives à l'inscription des électeurs ou au niveau du financement des campagnes électorales.

Il n'en demeure pas moins que le champ d'application de certaines de ces importantes mesures reste limité aux élections municipales et régionales alors qu'il aurait pu être étendu aux élections législatives. C'est le cas des mesures visant le renforcement de la représentation des femmes, des jeunes et des citoyens porteurs de handicap, ou encore des dispositions relatives au régime contentieux des candidatures.

La réforme électorale de 2017 a permis de faire progresser le droit électoral tunisien mais de manière parfois limitée aux élections locales et qui mériterait d'être étendue aux autres types de scrutin, ne serait-ce que pour assurer une meilleure cohérence générale du texte de la loi électorale.
