

UNION EUROPEENNE
MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE



TCHAD
RAPPORT FINAL
ELECTIONS LEGISLATIVES
Du 13 Février 2011

Ce rapport est réalisé par la Mission d'Observation Electorale de L'Union Européenne au Tchad et présente les conclusions de la Mission sur les élections législatives du 13 février. Ce rapport n'a été ni adopté, ni approuvé de quelque façon que ce soit par la Commission européenne. La Commission Européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline également toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.

SOMMAIRE

RESUME	4
ENVIRONNEMENT POLITIQUE	7
<i>Contexte politique.</i>	7
<i>Acteurs politiques.</i>	8
CADRE JURIDIQUE	10
<i>Système électoral</i>	11
L'ADMINISTRATION ELECTORALE	13
<i>La CENI</i>	13
ENREGISTREMENT DES CANDIDATS ET LISTES DES CANDIDATS	16
ENREGISTREMENT DES ELECTEURS	17
<i>Cartographie électorale, listes des bureaux de vote et listes électorales</i>	18
<i>Cartes d'électeurs</i>	19
CAMPAGNE ELECTORALE	19
ENVIRONNEMENT MEDIATIQUE	21
<i>Paysage médiatique</i>	21
<i>Cadre légal de l'activité des médias</i>	21
<i>Monitoring MOE UE</i>	23
SOCIETE CIVILE	25
GENRE	25
SCRUTIN, CENTRALISATION ET PUBLICATION DES RESULTATS PROVISOIRES	26
Scrutin	26
<i>Centralisation et publication des résultats provisoires</i>	28
ANALYSE DES RESULTATS	29
CONTENTIEUX	33
<i>Le contentieux préélectoral</i>	33
<i>Le contentieux postélectoral</i>	34
<i>Recours auprès du Conseil Constitutionnel</i>	35

RECOMMANDATIONS	36
<i>Introduction</i>	36
<i>Recommandations</i>	36
Fonctionnement de la CENI	36
Recensement électoral	37
Liste des bureaux de vote, listes électorales, cartes d'électeurs	37
Sélection et formation des membres des BV. Sensibilisation des électeurs	37
Cadre légal : lacunes identifiées	38
Règlements de la CENI. Matières non suffisamment réglées	38
Partis politiques	39
Renforcement de la participation des femmes à la vie politique et à l'administration de la CENI	39
Rôle des medias dans la campagne électorale	40

I. RESUME

- Les élections législatives du 13 février 2011, premières consultations d'un cycle électoral devant inclure ultérieurement une présidentielle et des communales, revêtaient une importance symbolique tant par leur enjeu que par leur signification. Il s'agissait, en effet, après 9 ans d'interruption imposée par des troubles politico-militaires à l'intérieur et à l'extérieur du pays, d'élire une nouvelle Assemblée Nationale en remplacement de celle issue des élections du 21 avril 2002 et dont le mandat avait été constamment prolongé depuis. Mais il s'agissait, surtout, de concrétiser les fruits de l'Accord politique du 13 août 2007 en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad, accord qui est à l'origine de la refondation du dialogue politique et du nouveau cadre juridique électoral mis en place.
- La MOE UE a constaté que, aussi bien au cours de la campagne électorale que pendant la journée du scrutin elle-même, ces élections législatives se sont déroulées à l'échelle nationale dans le calme et sans incidents notables. La participation a été de 56,6%.
- Tels que publiés par le Conseil Constitutionnel, les résultats révèlent une très large majorité pour la coalition présidentielle, le « Alliance pour la renaissance du Tchad », qui obtient 125 sièges (71,42%) sur les 175 attribués à ce jour. L'opposition démocratique (Coalition pour la Défense de la Constitution, CPDC) conforte sensiblement sa position avec 27 sièges (15,42%), tandis que l'opposition fédéraliste recule avec 6 sièges (3,42%) seulement alors qu'elle en comptait 9 dans la Chambre de 2002. Enfin, les partis de la « mouvance présidentielle », obtiennent 17 sièges (9,71%) répartis entre 10 formations parmi les 75 qui présentaient des candidats.
- La composition de la nouvelle Assemblée confirme donc la prééminence du parti du président Idriss Deby Itno (Mouvement Patriotique du Salut, MPS) et de ses deux formations associées qui obtiennent la majorité absolue avec 2/3 des sièges soit un score légèrement inférieur à celui obtenu en 2002 (71,42% au lieu de 79,35%). Elle révèle aussi une représentation plus proche du pluralisme politique de la société tchadienne puisqu'elle fait place à 28 partis politiques au lieu de 15 précédemment, au nombre desquels ceux de l'opposition démocratique se taillent une place de choix. Mais elle confirme aussi que l'atomisation excessive du système tchadien de partis ne favorise pas une représentation équilibrée ni l'émergence d'une opposition forte et structurée.
- L'Assemblée Nationale sortante comportait 9 députés femmes soit 5,81 % des 155 sièges de la Chambre. Avec 22 élues sur 175 sièges attribués par le Conseil Constitutionnel, le pourcentage a doublé lors du scrutin de 13 février pour atteindre 12,57%. Ceci représente évidemment, quoiqu'à un niveau encore modéré, un pas dans la bonne direction.
- La campagne électorale, modeste quoique plus intense la dernière semaine, s'est déroulée sans violence et de manière généralement libre et ouverte à la compétition dans l'ensemble du territoire national. Néanmoins, la disparité des moyens matériels et financiers entre le MPS, seule formation à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions, fortement structurée et bien implantée sur l'ensemble du territoire, et les autres partis, très nombreux et dont l'implantation est bien moindre, est nettement apparue au cours de la campagne. Cet avantage a été renforcé, dans une mesure difficilement quantifiable, par le non respect dans certains cas de l'obligation de neutralité de l'administration territoriale inscrite au chapitre IV de l'Accord politique. En plusieurs occasions, les responsables de l'administration territoriale ont apporté leur concours aux candidats du parti au pouvoir, notamment par l'utilisation de

véhicules administratifs et la participation d'autorités territoriales et de chefs traditionnels à la campagne.

- Le scrutin, ainsi que les opérations de dépouillement, ont néanmoins révélé de nombreuses défaillances d'ordre technique imputables, pour la plupart, au centralisme excessif de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), à une communication insuffisante avec ses démembrements, à l'accumulation constante de retards par rapport au chronogramme et à la formation très déficitaire des membres des bureaux de vote.
- Cette formation déficitaire est aussi à l'origine du remplissage erroné d'un nombre important de procès verbaux (PV) dans tout le pays. Conséquence, les résultats provisoires publiés par la CENI, une simple agrégation mécanique des données souvent erronées des PV, ont présenté un nombre important d'aberrations arithmétiques, qui n'ont pas été corrigées par la CENI ni par ses démembrements et qui ont forcé le Conseil Constitutionnel à invalider d'office dans tout le pays environ 3.600 PV mal remplis ou surchargés.
- Suite à la proclamation des résultats provisoires par la CENI le 27 février, 194 requêtes ont été déposées auprès du Conseil Constitutionnel, par des partis d'opposition ainsi que de la mouvance présidentielle, demandant l'annulation du scrutin dans plusieurs circonscriptions et le recomptage des voix. Le Conseil a ordonné l'organisation d'élections partielles dans trois circonscriptions.
- Le nouveau cadre juridique issu de l'Accord Politique 2007 constitue un progrès significatif par rapport à la législation précédente, étant donné qu'elle contient plusieurs mesures d'impartialité et de transparence ainsi que de dissuasion de la fraude. Parmi ces nouvelles mesures, il faut souligner l'importance de la création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de composition paritaire, l'établissement du statut juridique de l'opposition ou l'introduction du bulletin unique. Par conséquent, la nouvelle législation électorale offre une base suffisante pour la tenue d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales auxquelles le Tchad a adhéré.
- Néanmoins, le cadre législatif présente également des lacunes et des insuffisances, telles que l'absence de dispositions de loi explicites sur le statut des membres de l'administration électorale, les incompatibilités de fonctions ou les conditions qui détermineraient la révocation ou le remplacement des membres de la CENI et de ses démembrements. De surcroît, la législation laisse certains éléments de nature technique et procédurale insuffisamment réglés, tels que les modalités du vote des membres des Forces de Défense et de Sécurité et des nomades, les modalités du dépouillement ainsi que du transfert et de la centralisation des résultats. Ces derniers éléments auraient pu être définis dans le cadre réglementaire par décisions de la CENI qui regrettablement s'est avérée inactive à cet égard.
- Le recensement électorale a donné une population électorale de 4.830.114 électeurs sur une population totale de 11.175.915, un chiffre positif dans un pays où il existe un certain nombre d'entraves évidentes à un tel exercice. Malheureusement, il a été réalisé sans l'appui d'une cartographie électorale et d'une codification des bureaux de vote (BV), ce qui est à l'origine de deux dysfonctionnements de nature purement technique observés lors des législatives : la confusion régnant dans tous les départements sur la liste réelle des BV et leur localisation, et les problèmes rencontrés par le BPE pour établir des listes électorales. Directement lié à ces dysfonctionnements, le retard pris par la CENI dans la publication et la distribution des listes des BV, des listes électorales et des cartes d'électeurs a été malheureusement à la base de nombreuses insuffisances techniques observées le 13 février.

- La création d'une commission indépendante dans le cadre de l'Accord Politique 2007 répondait au besoin politique de renforcer la crédibilité du processus électoral en détachant l'administration des élections de la sphère d'action directe du gouvernement. Egalement, la CENI est une commission paritaire, dont une moitié des membres est désignée par les partis de l'opposition et l'autre par ceux de la mouvance présidentielle, dans le but d'assurer sa neutralité. La Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE) a constaté que, pendant la période d'observation, la CENI a pu, de manière générale, travailler sans ingérences de la part de l'exécutif et que le principe de parité majorité/opposition a été généralement respecté. D'ailleurs, la totalité des décisions adoptées en plénière a fait l'objet d'un consensus plein entre les deux camps.
- Malheureusement, l'indépendance et la neutralité de la commission électorale, tout en étant des pièces cruciales pour apporter de la crédibilité au processus électoral, ne suffisent pas par elles mêmes à garantir l'organisation efficace d'une élection. La MOE UE considère que les dysfonctionnements observés le 13 février relèvent précisément de problèmes d'efficacité, parfois graves, au sein de la CENI plutôt que de manquements aux principes de neutralité et d'indépendance dans le fonctionnement de la commission électorale. La lourdeur dans la prise de décisions, le manque d'expérience de ses membres dans l'organisation d'élections, la centralisation excessive des opérations logistiques et le déficit de communication entre la CENI et ses démembrements sont dans une grande mesure à l'origine des considérables retards vérifiés dans la mise en œuvre des différents chronogrammes adoptés par cette même CENI et des insuffisances observées dans la formation des membres des BV et dans la campagne de sensibilisation des électeurs aux procédures de vote. Cette pesanteur décisionnelle a également introduit des blocages dans le fonctionnement du Bureau Permanent des Elections (BPE), sa branche technique (retards dans la production des listes d'affichage et d'emargement, des cartes d'électeurs et des listes des bureaux de vote).
- La CENI doit devenir plus opérationnelle, plus performante et plus active sans pourtant renoncer au rôle de garant de la neutralité du processus électoral de sa plénière paritaire. Pour ce faire il est de l'avis de la MOE UE que l'option la plus simple serait de renforcer les fonctions du BPE et le rôle de son directeur général dans l'ensemble des opérations électorales (logistique, communication avec les démembrements, formation et sensibilisation incluses) sous la supervision de la plénière. Les dysfonctionnements observés le 13 février étant pour la plupart de nature technique, il est évident que les solutions devront venir du renforcement du professionnalisme et des capacités techniques de l'administration électorale tchadienne.
- La campagne électorale a eu un impact limité dans les médias. Les relevés de l'unité de suivi des médias de la mission ont mis en évidence les grandes difficultés des médias privés face à l'obligation légale d'assurer un accès égal aux antennes à chaque parti en compétition. Vu le manque important de moyens financiers de ces médias d'un côté, et la multiplicité de partis politiques en lice de l'autre, la majorité des radios privées se sont abstenues de couvrir la campagne. La presse écrite est restée elle aussi très discrète dans la couverture des actualités électorales. Pour leur part, les médias publics ont suivi la campagne d'une manière minimale. Les résultats de l'observation effectuée par la Mission mettent en évidence une présence dominante du MPS.
- Les recommandations présentées en fin de ce rapport s'attaquent aux problèmes identifiés par la MOE UE pendant la période d'observation et portent pour la plupart sur le long terme, avec en perspective le prochain cycle électoral.

II. INTRODUCTION

A l'invitation du Gouvernement de la République du Tchad, la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE), dirigée par Monsieur Louis Michel, membre du Parlement européen, a été présente dans le pays du 16 décembre 2010 au 3 mars 2011. 70 observateurs, de l'Union européenne (UE), de la Suisse et de la Norvège ont été déployés sur l'ensemble du territoire dans le but d'évaluer le processus des élections législatives au regard des normes internationales ainsi que des lois tchadiennes.

La Mission a présenté ses conclusions préliminaires le 15 février 2011 à N'Djamena. Le 13 février, jour du scrutin, les observateurs de la MOE UE ont visité 596 bureaux de vote (4,26 % du total) dans 18 régions et 37 départements pour y observer l'ouverture, le vote, le dépouillement et la transmission des résultats.

Tout comme elle l'a fait lors de la campagne électorale y compris un monitoring des médias- et des préparatifs préélectorales, la MOE UE a continué à observer les développements postélectorales, en particulier la centralisation des résultats. Ce rapport final sur l'ensemble de ses observations, rédigé en toute indépendance et conformément à la Déclaration des principes pour l'observation électorale internationale des Nations Unies d'octobre 2005, inclut une liste de recommandations en vue de l'amélioration des processus électoraux au Tchad dans le futur.

III. ENVIRONNEMENT POLITIQUE

Contexte politique.

Les élections législatives du 13 février 2011, premières consultations d'un cycle électoral devant inclure ultérieurement une présidentielle et des communales, revêtaient une importance symbolique tant par leur enjeu que par leur signification. Il s'agissait, en effet, après 9 ans¹ d'interruption imposée par des troubles politico-militaires à l'intérieur et à l'extérieur du pays, d'élire une nouvelle Assemblée Nationale en remplacement de celle issue des élections du 21 avril 2002 et dont le mandat² avait été constamment prolongé depuis. Mais il s'agissait, surtout, de concrétiser les fruits de l'Accord politique du 13 août 2007 en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad, accord qui est à l'origine de la refondation du dialogue politique et du nouveau cadre juridique électoral mis en place.

La décision du Président Idriss Deby Itno de briguer un nouveau mandat en 2006, en faisant adopter par référendum un amendement de la Constitution³ supprimant les dispositions limitant à deux le nombre de mandats, avait ouvert une crise politique profonde qui s'était traduite par le boycott des partis d'opposition et leur refus de participer aux élections présidentielles.

Dans le même temps le climat d'insécurité qui s'est développé sur le territoire, entretenu par une opposition armée installée au Soudan et par l'afflux de réfugiés en provenance du Darfour voisin⁴, a introduit un facteur d'instabilité supplémentaire et alimenté les frictions avec les autorités de Khartoum.

¹ La dernière élection législative avait eu lieu en Avril 2002

² Le mandat de l'assemblée est de 4 ans

³ Art. 61 : le PR est élu pour un mandat de 5 ans au suffrage universel direct. Il est rééligible.

⁴ Plus de 200.000 réfugiés dans la zone de Goz Beïda à Adré.

Inquiète de cette situation bloquée et dangereuse qui menaçait l'équilibre du pays, la communauté internationale a travaillé avec les forces politiques pour renouer le dialogue afin de restaurer la confiance et de favoriser le retour à une vie démocratique normalisée. Avec l'accord du Président, les rencontres se sont succédées pendant près de six mois pour aboutir, le 13 août 2007, à la signature d'un accord politique consensuel qui scellait la réconciliation entre les partis et ouvrait la voie à des élections avec la participation de l'opposition.

Les dispositions de l'accord fixaient de manière très précise les mesures législatives et réglementaires⁵ à adopter pour encadrer le processus électoral à venir. Un « comité de suivi », composé de manière paritaire⁶, avec la participation, à titre d'observateur, des représentants de la Communauté internationale, était chargé de veiller à l'application de l'accord et d'en accélérer l'exécution. Sorte de contre pouvoir à l'exécutif, il devait pallier la passivité de l'Assemblée Nationale.

Le rôle de « facilitateur » joué par l'Union Européenne et l'importante contribution financière⁷ qu'elle a apportée en appui à l'ensemble du processus ont été déterminants. Son aide a porté essentiellement sur les recensements (général et électoral), l'assistance technique à la CENI, le renforcement des capacités des partis, la formation des observateurs nationaux, la participation des femmes.

Prévues pour se tenir en 2008, puis 2009, les élections ont été constamment retardées en raison de l'insécurité qui régnait dans le pays du fait de l'opposition armée au régime réfugiée au Soudan et de la confrontation qu'elle entretenait entre Khartoum et N'Djamena. Après deux raids meurtriers qui ont conduits les rebelles aux portes de la capitale et plusieurs tentatives infructueuses de règlement dans le cadre de la crise du Darfour, l'accord de non agression, signé le 10 janvier 2010, a mis fin à la guerre larvée que se livrait les deux pays. Immédiatement appliqué il s'est traduit par l'expulsion du « Mouvement pour la Justice et l'Égalité » (JEM) et de son chef, Khalil Ibrahim, pourtant parent du Président Idriss Deby, reconduit au-delà des frontières soudanaises, tandis que Timan Erdimi, neveu du Président, et Mahamat Nouri, chefs de l'Union des Forces de la Résistance (UFR), ont quitté le Soudan et ont trouvé refuge aux Emirats. Seul Adoum Yacoub et son groupe armé, pourtant étrillés lors d'une expédition de l'armée tchadienne sur Birao en décembre dernier, représente une menace résiduelle aux frontières de la République Centrafricaine (RCA) où ils ont trouvé refuge.

La paix retrouvée, la voie pour des élections était ouverte. Après plusieurs accroc au chronogramme, elles se sont tenues le 13 février 2011.

Acteurs politiques.

Longtemps dominé par la violence, le Tchad n'a pas connu, depuis l'indépendance, d'alternance politique légale. Depuis l'adoption de la constitution du 8 avril 1996, deux élections législatives ont eu lieu, la dernière le 21 avril 2002 sujette à de fortes contestations.

La société politique tchadienne se caractérise par une « constellation » de partis politiques⁸ dont 15 seulement étaient représentés dans la dernière assemblée. Cette atomisation excessive ne favorise pas une représentation équilibrée ni l'émergence d'une opposition forte et structurée.

⁵ Commission électorale nationale indépendante (CENI), Bureau permanent des élections (BPE), Aménagements du code électoral, Code de bonne conduite, Statut de l'opposition.

⁶ 5 membres de la majorité présidentielle et 5 de l'opposition.

⁷ 10,9 millions d'euros.

⁸ Plus de 135 partis reconnus et enregistrés !

Deux groupes dominent, en fait, la scène politique. La majorité présidentielle, d'une part, réunit au sein de « l'Alliance pour la Renaissance du Tchad » nouvellement créée, le parti du Président, le Mouvement Patriotique du Salut (MPS), le Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP), de l'ancien président Lol Mahamat Choua et le Rassemblement National pour la Démocratie et le Progrès (Viva RNDP) de l'ancien Premier Ministre Delwa Kassiré Koumakoye. D'autre part, « la Coordination des Partis politiques pour la Défense de la Constitution » (CPDC) regroupe 17 formations de l'opposition démocratique.

Le MPS et ses deux alliés (RDP et Viva RNDP), déjà associés lors de la précédente législature, y disposaient de la majorité absolue⁹. Ils dominent la scène politique et soutiennent la politique du Président et de son gouvernement. C'est sur le bilan de la mandature qu'ils ont fondé leur campagne.

Seul parti d'envergure nationale, le MPS a présenté des candidats dans toutes les circonscriptions : 105 sous ses propres couleurs et 83 en association avec ses alliés dans les départements où sa position peut être menacée. Formations plus régionalistes, le RDP et le Viva RNDP ont concouru aux élections dans les régions du Sud et du Sud-Ouest où sont concentrés leurs électeurs naturels. Leur objectif avoué était d'obtenir un nombre de sièges suffisant¹⁰ pour former un groupe parlementaire dans la future Assemblée.

L'opposition démocratique ne dispose pas des mêmes armes que la majorité présidentielle. Elle est plus diverse et moins disciplinée. Elle puise sa crédibilité dans le suivi de l'application de l'accord politique de 2007 auquel elle a participé mais elle n'a pas, pour autant, su constituer un groupe uni pour affronter la compétition électorale. Elle se présente au scrutin en ordre dispersé. La CPDC n'est pas un « instrument de campagne » mais davantage un « club » d'hommes politiques réunis, d'abord dans leur rejet de l'amendement constitutionnel voulu par le Président pour pouvoir se représenter, puis dans le boycott des élections, mais jamais unis dans un projet commun proposant une alternative crédible au pouvoir. Ses chefs de file (Saleh Kebzabo, Salibou Garba, Ali Golhor, Jean Baptiste Laokolé, Mahamat Saleh Makki) ont participé ou ont été mêlés au pouvoir à une époque ou à une autre.

Privée de doctrine et de programme, l'opposition est à la recherche de crédibilité dans un paysage politique hétérogène et mouvant. Son porte parole, Saleh Kebzabo, réélu dans sa circonscription de Léré, a été désigné par son parti, l'UNDR¹¹, pour la candidature à l'élection présidentielle initialement prévue le 3 avril prochain. Fondateur du bihebdomadaire d'informations générales « N'Djamena Bi-Hebdo », porte parole du Comité de suivi, il a été plusieurs fois ministre et déjà candidat à la Présidence en 2001. A son tour, Wadal Abdelkader Kamougué, chef de l'URD¹² et vieille figure de l'histoire politique tchadienne, s'est lui aussi porté candidat. Tous deux se sont retirés depuis.

Les autres partis, ceux, très nombreux, qui n'appartiennent ni à l'une ni à l'autre des coalitions, se sont lancés pour la plupart en campagne sous leur propre couleur ou, parfois, associés à un autre parti avec lequel ils ont passé une alliance de circonstance.

Parmi les 75 formations considérées comme se situant dans *la mouvance présidentielle*, seuls quelques uns¹³ vont être représentés à l'Assemblée, mais en nombre trop faible pour former un groupe parlementaire, seule manière de peser un peu dans les travaux de la Chambre. Le vote, en permettant à chacun de mesurer sa force, devait servir de révélateur et favoriser des rapprochements ou des fusions.

⁹ 128 députés sur 155, soit 113 MPS, 10 RDP et 5 RNDP.

¹⁰ Il faut 10 députés pour constituer un groupe parlementaire.

¹¹ Union Nationale pour le Développement et le Renouveau.

¹² Union pour le Rassemblement et le Développement

¹³ UDR, RNDT/le Réveil, ARD, CNDS,

Les partis d'opposition qui sont restés hors de la CPDC constituent un groupe moins nombreux et plus divers dans leur positionnement politique. Certains, issus de la mouvance radicale, pourraient recueillir les suffrages suffisants pour placer l'un des leurs à l'Assemblée. Le NAPAD, le FAR/PD associés à ACTUS et au PLD sont de ceux là. Présents dans le sud et dans la capitale ils sont une vraie force de contestation comme le FAR dont ils sont les avatars. Ngarlely Yorongar, fondateur du FAR/PF, et défenseur des thèses fédéralistes, réélu dans son fief de Bebedjia, et qui comptait parmi les candidats de l'opposition à la présidentielle, s'est lui aussi retiré de la course.

IV. CADRE JURIDIQUE

La République du Tchad a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux qui ont une portée électorale et dont émanent les normes internationales, notamment le Pacte relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination Contre les Femmes CEDAW (1979) et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981).

Le cadre juridique qui régit les élections législatives de 2011 est constitué de plusieurs textes de législation¹⁴, la plupart étant modifiés à plusieurs reprises pour répondre aux engagements pris dans le cadre de l'Accord Politique en vue du Renforcement du Processus Démocratique au Tchad signé le 13 août 2007 par les partis de la majorité présidentielle et la presque totalité des partis de l'opposition démocratique. La législation électorale en vigueur constitue un progrès significatif par rapport à la législation précédente, étant donné qu'elle contient plusieurs mesures d'impartialité et de transparence ainsi que de dissuasion de la fraude. Parmi ces nouvelles mesures, il faut souligner l'importance de la création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de composition paritaire, l'établissement du statut juridique de l'opposition, l'introduction du bulletin unique, des procès-verbaux de dépouillement en plusieurs exemplaires sur papier autocopiant et numéroté remis aux délégués des candidats et des partis politiques, et l'exigence de l'affichage des résultats aux devantures des bureaux de vote dès la fin du dépouillement¹⁵. Par conséquent, elle offre une base suffisante pour la tenue d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales auxquelles le Tchad a adhéré.

Néanmoins, le cadre législatif présente également des lacunes et des insuffisances, telles que l'absence de dispositions de loi explicites sur le statut des membres de l'administration électorale, les incompatibilités de fonctions, les conditions qui détermineraient la révocation ou le remplacement des membres de la CENI et de ses démembrements, les organes compétents pour prendre une telle décision ainsi que le mécanisme y afférent. Des lacunes qui ont abouti à des situations de conflit d'intérêt¹⁶ et qui ont mis en cause, quoique de manière marginale, l'indépendance de l'administration électorale. De surcroît, la législation laisse certains éléments de nature technique et procédurale insuffisamment réglés, tels que les modalités du vote des membres des Forces de Défense et de Sécurité et des nomades, les modalités du dépouillement ainsi que du transfert et de la centralisation des résultats. Ces

¹⁴ Les principaux textes sont : la Constitution de 1996 révisée par la loi Constitutionnelle n° 008/PR/2005, la loi n° 003/PR/2008 portant Code Electoral modifiée par les lois n° 008/PR/2009, n° 007/PR/2010 et n° 020/PR/2010, la loi n° 020/PR/2010 portant création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante modifiée par la loi n° 022/PR/2010, la loi n°019/PR/2009 portant Charte des Partis Politiques, la loi n°020/PR/2009 portant Statut de l'Opposition Politique au Tchad, la loi organique n° 022/PR/2000 fixant la composition de l'Assemblée Nationale, le Régime des inéligibilités et des incompatibilités modifié par la loi organique n°018/PR/2010

¹⁵ Le Code Electoral prévoit également l'édition des cartes d'électeurs biométriques qui pourtant s'est avérée irréalisable dans les délais les élections ayant eu lieu par conséquence avec des cartes d'électeurs ordinaires.

¹⁶ Certains présidents des CENI locales étaient des parents de candidats et des cas de participation active à la campagne électorale ont été signalés.

derniers éléments auraient pu être définis dans le cadre réglementaire par décisions de la CENI qui regrettamment s'est avérée inactive à cet égard¹⁷.

Système électoral

Le système électoral des législatives est un système mixte qui combine les systèmes majoritaire et proportionnel à bulletin unique avec des listes bloquées¹⁸. Les candidats doivent être présentés par un parti politique ou un regroupement de partis politiques légalement constitués et chaque liste doit comporter un nombre de candidats correspondant au nombre de sièges à pourvoir.

La circonscription électorale pour les élections législatives correspond au découpage administratif départemental. Les 188 sièges de l'Assemblée Nationale sont repartis entre les 61 départements et les 10 arrondissements de la ville de N'Djamena. L'Accord Politique du 13 août prévoyait que la CENI proposerait un système de répartition des sièges acceptable par le gouvernement. La formule retenue¹⁹ a abouti à des divergences de représentativité significatives entre circonscriptions. Nonobstant la possibilité de correctifs pour les régions très étendues et peu peuplées ainsi que le fait que les principaux acteurs politiques ont accepté de concourir sur cette base, les divergences sont de telle ampleur qu'elles mettent en question la conformité avec les recommandations internationales en la matière, telles que découlant des commentaires du Comité des Droits de l'Homme de Nations Unies sur l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques²⁰.

Tableau de répartition population/ sièges aux élections Législatives de 2011 du Tchad

Région	Circonscription Electorale	Population Générale (2009) INSEED	Nombre de sièges	Nombre d'habitants/siège
BARH EL GAZEL	Barh El Gazel Nord	64.822	2	32.411
	Barh El Gazel Sud	196.043	3	65.347
BATHA	Batha Est	188.631	3	62.877
	Batha Ouest	222.243	3	74.081
	Fitri	116.157	2	58.078
BORKOU	Borkou Faya	72.760	2	36.380
	Borkou Yala	24.491	2	12.245
CHARI-BAGUIRMI	Baguirmi	226128	3	75.376
	Chari	191.945	3	63.981
	Loug Chari	203.712	3	67.904
ENNEDI	Ennedi	59.744	2	29.872
	Wadi Hawar	113.862	2	56.931
GUERA	Abtouyour	171.999	2	85.999

¹⁷ Pendant la période préélectorale, la CENI n'a émis que deux décisions, relatives aux cartes d'électeurs et à la répartition des exemplaires des procès verbaux.

¹⁸ Les candidats sont élus selon l'ordre prédéterminé par les partis.

¹⁹ Deux sièges sont attribués de plein droit à chaque circonscription pour un seuil de 135.000 habitants et au-delà de ce seuil un ou plusieurs sièges pour autant de fois qu'il y a de tranches supplémentaires de 50.000 habitants (article 2 de la loi organique n° 018/PR/2010 portant modification de la loi organique n° 022/PR/2000 fixant la Composition de l'Assemblée Nationale, le Régime des Inéligibilités et des Incompatibilités). La disposition précédente prévoyait un siège attribué à chaque circonscription pour une population inférieure ou égale à 50.000 habitants et au-delà de ce seuil un ou plusieurs sièges autant de fois qu'il y avait de tranches supplémentaires de 40.000 habitants. Dans l'un ou l'autre cas un siège était attribué au reste égal ou supérieur à 30.000 habitants.

²⁰ Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. Le principe "à chacun une voix" doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre.

	Barh Signaka	104.812	2	52.406
	Guera	179.609	2	89.804
	Mangalme	97.375	2	48.687
HADJER LAMIS	Dababa	219.686	3	73.228
	Dagana	188.233	3	62.744
	Haraze Al Biar	155.038	2	77.519
KANEM	Kanem	160.223	2	130.111
	Nord Kanem	97.868	2	48.934
	Wadi Bissam	96.512	2	48.256
LAC	Mamdi	232.242	3	77.414
	Wayi	214.579	3	71.526
LOGONE OCCIDENTAL	Dodje	105.126	2	52.563
	Guéni	94.529	2	47.264
	Lac Wey	326.496	5	65.299
	Ngourkosso	157.142	2	78.571
LOGONE ORIENTAL	Kouh Est	100.401	2	50.200
	Kouh Ouest	50.509	2	25.254
	La Nya	139.381	2	69.690
	La Nya-Pende	111.459	2	55.729
	La Pende	169.049	2	84.524
	Monts de Lam	225.654	3	75.218
MANDOUL	Barh Sara	225.827	3	75.275
	Mandoul Occidental	148.774	2	74.387
	Mandoul Oriental	262.485	4	65.621
MAYO KEBBI EST	Kabbia	216.151	3	72.050
	Mayo Lemie	81.816	2	40.908
	Mayo Boneye	242.845	4	60.711
	Mont Illi	228.366	3	76.122
MAYO KEBBI OUEST	Lac Lere	226.600	3	75.553
	Mayo Dallah	338.487	6	56.414
MOYEN CHARI	Barh Koh	319.087	5	63.817
	Grande Sido	105.375	2	52.687
	Lac Iro	173.822	2	86.911
OUADDAI	Abdi	114.055	2	57.027
	Assoungha	282.315	4	70.578
	Ouara	333.309	5	66.661
SALAMAT	Aboudeia	65.772	2	32.886
	Barh Azoum	184.984	2	92.492
	Haraze Mangueigne	57.849	2	28.924
SILA	Djourouf Al Amar	71.472	2	35.736
	Kimiti	310.304	5	62.060
TANDJILE	Tandjile Est	259.241	4	64.810
	Tandjile Ouest	423.576	7	60.510
TIBESTI	Tibesti Est	14.984	2	7.492
	Tibesti Ouest	6.986	2	3.493
WADI FIRA	Biltine	159.323	2	79.661
	Dar Tama	179.095	2	89.547
	Kobe	156.515	2	78.257
Ville de N'Djamena	1 ^{er} Arrondissement	77.817	2	38.908
	2 ^e Arrondissement	67.983	2	33.991
	3 ^e Arrondissement	41.305	2	20.652
	4 ^e Arrondissement	75.096	2	37.548
	5 ^e Arrondissement	103.019	2	51.509
	6 ^e Arrondissement	47.420	2	23.710

	7 ^e Arrondissement	230.905	3	79.968
	8 ^e Arrondissement	189.916	3	63.305
	9 ^e Arrondissement	78.241	2	39.120
	10 ^e Arrondissement	81.790	2	40.895
TOTAL : 22 Régions	71 circonscriptions	11.379.541	188	

V. L'ADMINISTRATION ELECTORALE

L'Accord politique en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad du 13 août 2007 visait en premier lieu à créer un climat de confiance favorable à la tenue d'élections dont les résultats puissent être acceptés par une opposition qui avait boycotté le référendum constitutionnel de 2005 sur la suppression de la limitation du nombre des mandats présidentiels ainsi que l'élection présidentielle de 2006.

Parmi les réformes qui ont fait l'objet d'un consensus entre la majorité présidentielle et les groupes d'opposition qui se sont engagés dans la négociation de l'Accord, l'une des plus importantes a été la mise en place de deux institutions dont la composition paritaire majorité/opposition devait renforcer la neutralité et, par conséquent, la crédibilité de l'organisation et de la gestion du processus démocratique.

La première, le Comité de Suivi, à forte composante politique et chargée de veiller à la mise en place de l'Accord jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée Nationale, a joué, comme on l'a déjà signalé, un rôle majeur comme véritable contre-pouvoir de l'exécutif vis-à-vis de l'application de cet Accord et notamment en raison du poids politique des membres de l'opposition qui y siègent et de l'accompagnement dont il a bénéficié de la part de la communauté internationale et lors des phases préparatoires du processus électoral, même s'il aurait dans certains cas outrepassé ses fonctions, aux contours parfois flous dans l'Accord politique, notamment en s'arrogeant indûment le pouvoir de destituer directement l'ancien président d'un organe indépendant comme la CENI²¹.

La deuxième, la CENI²², autonome mais dont les fonctions sont de nature plutôt administratives malgré sa composition politique et sa définition statutaire dans la loi, s'est vu assignée la responsabilité d'organiser les élections une fois approuvée la batterie de nouvelles lois électorales qui ont traduit en législation le contenu de l'Accord politique. Pour remplir cette tâche, elle est assistée par un Bureau permanent des élections (BPE), actif sur le plan technique sous l'autorité de la CENI.

La CENI

Comme signalé, la raison d'être de la CENI dans le cadre de l'Accord Politique 2007 était de renforcer la crédibilité du processus électoral, notamment vis-à-vis des forces de l'opposition, en détachant l'administration des élections de la sphère d'action directe du gouvernement. Elle a donc été définie, dans l'Accord et dans la législation qui en découle, comme une

²¹ M. GAMI, finalement remplacé par M. LIGUITA à la suite d'un bras de fer entre le PR et le CS qui s'est terminé par un consensus négocié entre les deux parties.

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

institution indépendante, son *indépendance* statutaire étant renforcée par son autonomie financière. La MOE UE a constaté que, pendant la période d'observation, la CENI a pu, de manière générale, travailler sans ingérences de la part de l'exécutif. La seule exception, à savoir le rôle de son ancien président dans l'affaire des 8 candidats du MPS (voir « Enregistrement des candidats »), M. GAMI, s'est réglée par la destitution de ce dernier après un bras de fer entre le Comité de Suivi et le PR.

L'autre inquiétude des négociateurs de l'Accord Politique par rapport à la CENI était, bien évidemment, d'assurer sa *neutralité*. Parmi les différents modèles possibles pour remplir cette exigence ils ont choisi, en phase avec les pays de la région, de créer une commission paritaire dont une moitié des membres serait désignée par les partis de l'opposition et l'autre par ceux de la mouvance présidentielle, la présidence de la CENI étant assurée par une personnalité indépendante et consensuelle. Au cours de la mise en place de l'Accord, le même principe a été adopté pour les démembrements de la CENI (au niveau des départements et des sous-préfectures). Le Code électoral le consacre aussi, soulignant que ce principe sera appliqué « dans la mesure du possible », pour la composition des bureaux de vote.

La MOE UE a constaté que, à part quelques asymétries temporaires provoquées soit par le décès ou le retrait d'un membre d'un des démembrements soit par un changement de camp politique, le principe de parité majorité/opposition a été généralement respecté pendant la période d'observation. D'ailleurs, la totalité des décisions adoptées en plénière a fait l'objet d'un consensus plein entre les deux camps, et la présidence des différentes sous-commissions a été répartie de manière équitable. Les partis, ceux de l'opposition comme ceux de la mouvance présidentielle, ont donc été seuls responsables de la nomination des membres de la CENI.

Il est clair que toute commission électorale paritaire est basée sur une certaine méfiance à l'égard de la neutralité de l'appareil d'Etat. De ce point de vue, la CENI a clairement rempli son rôle qui était de tenir l'administration à l'écart de la gestion du processus électoral, y compris l'enregistrement des électeurs. En fait, sa neutralité n'a été sérieusement mise en cause par les partis de l'opposition (qui ont nommé parmi leurs hommes de confiance, il faut le répéter, la moitié des membres de la CENI) qu'après la publication des résultats provisoires le 27 février.

Il est important de rappeler ici que l'indépendance et la neutralité de la commission électorale, tout en étant des pièces cruciales pour apporter de la crédibilité au processus électoral, ne suffisent pas par elles mêmes à garantir l'organisation efficace d'une élection. Toute élection est un défi logistique et organisationnel complexe qui nécessite des ressources humaines compétentes et expérimentées, une course contre la montre toujours sous la contrainte de délais précis dont le non respect dans une phase du processus entraîne toujours des conséquences négatives sur la phase suivante.

La MOE UE considère que les dysfonctionnements observés le 13 février relèvent précisément de problèmes d'efficacité, parfois graves, au sein de la CENI plutôt que de manquements aux principes de neutralité et d'indépendance dans le fonctionnement de la commission électorale.

Il faut, en toute justice, signaler que les élections du 13 février ont été les premières organisées sous le nouveau cadre législatif issu de l'Accord Politique. Un cadre qui introduisait de nombreux éléments innovants et, par conséquence, non rodés, comme l'établissement de la CENI même et de ses démembrements, les BV paritaires ou le bulletin unique.

Il faut noter aussi, pour mettre en perspective la performance de la CENI lors des législatives, un autre élément de contexte: l'introduction au Tchad des nouvelles procédures électorales, plus complexes dans la mesure où elles offrent plus de garanties de transparence et de neutralité, ainsi que la mise en place de la nouvelle architecture de l'administration électorale - qui, en raison de son indépendance et du critère de représentation politique paritaire, ne peut

pas s'appuyer sur les compétences administratives des membres de la fonction publique -, se heurtent inévitablement aux problèmes qui découlent du taux très élevé d'analphabétisme et du faible niveau de formation scolaire (surtout dans les zones rurales) dans un pays qui vient à peine de sortir de 40 ans d'instabilité politique et de conflits armés.

Les conséquences les plus marquantes pour le processus électoral en ont été : i) le pourcentage anormalement élevé de bulletins nuls enregistrés (à tort ou à raison) et ii) le remplissage très insatisfaisant des procès verbaux (PV) par les membres des BV (de composition en général paritaire et qui travaillaient sous la vigilance des délégués des partis politiques dont la formation n'était pas meilleure). Comme mentionné dans un autre chapitre (« Scrutin, centralisation et publication des résultats provisoires »), le mauvais remplissage des PV est à l'origine des aberrations arithmétiques évidentes inscrites dans les résultats provisoires publiés par la CENI et qui ont forcé le Conseil Constitutionnel à invalider d'office environ 3.600 PV mal remplis ou surchargés dans tout le pays.

Il est clair que les carences de formation scolaire d'une bonne partie de la population tchadienne ne retirent en rien, bien qu'elles puissent en partie la mitiger, la responsabilité de la CENI en matière de formation des membres des BV et de sensibilisation des électeurs, ni celle des partis en ce qui concerne la sélection des personnes qu'ils ont proposées pour devenir des membres des BV et la formation, en général inexistante, de leurs délégués (qui est à l'origine, par exemple, de l'irrecevabilité d'une bonne partie des recours déposés auprès du CC, les délégués n'ayant presque jamais formulé de réserves dans les PV). En fait, la qualité de la formation reçue pour les législatives par les membres des bureaux de vote a été jugée tardive, insuffisante et, surtout, trop théorique et peu adaptée (manuels des BV, rédigés seulement en français, inclus) aux besoins pratiques réels de leurs destinataires par les observateurs de la MOE UE.

De même, la CENI a fait preuve, avec les conséquences qu'on vient de mentionner, d'une notable passivité, voire d'un manque d'intérêt, en matière de sensibilisation des électeurs sur les procédures de vote, malgré les ressources humaines et financières mises à sa disposition par les bailleurs de fonds internationaux. Il s'agit d'un sujet fondamental dans un pays où, comme on l'a déjà souligné, le taux d'alphabétisation reste encore faible et où l'on vient d'introduire des innovations aussi essentielles que le bulletin de vote unique.

Ces deux aspects, formation et sensibilisation, figurent au cœur des recommandations formulées dans ce rapport et méritent d'être présentés comme le maillon le plus faible, mais pas unique, de l'administration électorale. En effet, les deux reports successifs de l'élection et les accrocs répétés aux différents chronogrammes, ainsi que les insuffisances observées le jour du scrutin (voir « Scrutin, centralisation et publication des résultats provisoires ») mettent en évidence un certain nombre de dysfonctionnements techniques importants sur les plans organisationnel et opérationnel.

Ces dysfonctionnements découlent pour la plupart de la structure même de la CENI, dont le centralisme est excessif. En effet, la commission électorale s'est révélée être une organisation dont les membres sont trop nombreux (31) pour assurer un fonctionnement souple de la mécanique électorale, spécialement quand la plupart de ses décisions doivent être adoptées en plénière et de préférence par consensus. Il faut noter, néanmoins, qu'également bien le nombre élevé des membres de la CENI - devant représenter un spectre politique très fragmenté - que son système préférentiel de prise de décisions ont été le résultat d'un consensus entre la majorité et l'opposition dans le but de renforcer sa *neutralité* et le caractère bipartisan (au sens large) de ses décisions, ce qui a handicapé son *efficacité*.

La lourdeur dans la prise de décisions, le manque d'expérience de ses membres dans l'organisation d'élections, la centralisation excessive et en dépit de la meilleure connaissance du terrain par les membres des démembrés de la commission électorale et des opérations logistiques et de la gestion financière que celles-ci comportent, et le déficit de communication entre la CENI et ses démembrés sont dans une grande mesure à l'origine des considérables retards vérifiés dans la mise en œuvre des différents chronogrammes adoptés

par cette même CENI. Cette pesanteur décisionnelle a également introduit des blocages dans le fonctionnement du BPE (retards dans la production des listes d'affichage et d'emargement, des cartes d'électeurs et des listes des bureaux de vote), bien plus flexible et technique dans sa composition et dont les ressources humaines et la capacité opérationnelle auraient été sous-utilisées de ce fait.

Après l'expérience du 13 février, la CENI devra repenser son *modus operandi* (réflexion qui concerne aussi les partis politiques, responsables de la désignation de ses membres), ce qui n'entraîne pas nécessairement de changements législatifs. Elle doit devenir plus opérationnelle, plus performante et plus active sans pourtant renoncer au rôle de garant de la neutralité du processus électoral de sa plénière paritaire. Pour ce faire, elle doit davantage s'appuyer sur le personnel technique au premier rang le BPE, qui constitue sa principale structure administrative. Une institution comme la CENI tchadienne est sans doute en mesure de superviser le travail du BPE et d'adopter les décisions nécessaires pour combler les lacunes de la législation électorale. Mais il est moins évident qu'avec son système de travail actuel, basé sur la centralisation de la presque totalité de ses fonctions entre les mains de ses membres « politiques », elle puisse devenir un instrument réellement efficace dans la gestion des élections, sauf si, bien entendu, les partis sont capables de proposer pour le poste des personnes de profil technique et avec une expérience démontrée dans l'organisation des élections. Il est de l'avis de la MOE UE que la solution la plus simple serait de renforcer, via délégation par exemple, les fonctions du Bureau Permanent des Elections et le rôle de son directeur général, qui pourrait devenir le véritable chef d'orchestre de l'ensemble des opérations électorales (logistique, formation et sensibilisation incluses) sous la supervision de la plénière. En définitive, les dysfonctionnements observés le 13 février étant pour la plupart de nature technique, il est évident que les solutions devront venir du renforcement de la professionnalité et des capacités techniques de l'administration électorale tchadienne.

VI. ENREGISTREMENT DES CANDIDATS ET LISTES DES CANDIDATS

La CENI est l'organe compétent pour examiner les candidatures et pour se prononcer sur l'éligibilité des candidats. Les recours sont déposés auprès du Conseil Constitutionnel. 498 listes de candidats ont été déposées à la CENI, dont 489 ont été retenues. Dans huit circonscriptions²³, il n'y avait qu'une seule liste, celle du MPS.

La CENI a arrêté et publié la liste des candidats le 13 décembre. Le MPS a voulu remplacer huit candidats et a remis sa liste à la CENI après le délai légal. Le président de la CENI a tenté d'introduire les huit nouveaux candidats sans consulter la plénière de la CENI, une initiative qui a provoqué une forte réaction de la CPDC et qui a ultérieurement provoqué la destitution du président de la CENI. Pendant le délai des recours, six requêtes ont été déposées auprès du Conseil Constitutionnel, dont une commune aux huit candidats que le MPS a voulu substituer à ceux de la liste originale. Cette requête a été déclarée irrecevable et n'a pas été examinée sur le fond, puisque les requérants n'avaient pas produit des documents aussi essentiels que la déclaration d'investiture de leur parti ou la notification du rejet de leurs candidatures. Un autre candidat du MPS - un de ceux que le MPS a voulu remplacer -, de la circonscription de Dababa, a également saisi le Conseil Constitutionnel déclarant qu'il « un groupe d'individus avait entrepris des démarches frauduleuses dans le but de se substituer à lui-même et les autres candidats régulièrement investis par le parti. » Le CC avait constaté que son nom figurait « bel et bien » dans la liste provisoire des candidats et que par conséquent sa requête était sans objet. Le Conseil Constitutionnel a rejeté toutes les requêtes par décision du 30 décembre.

²³ Barh El Gazel Sud (MPS/RDP), Ennedi (Fada), Wadi Hawar, Tibesti Est, Tibesti Ouest, Biltine, Dar Tama (Guereda) et Kobe.

Le Comité de Suivi a décidé le 5 janvier de demander à la CENI de revoir le cas des huit candidats. Le 9 janvier, la CENI a publié la liste définitive des candidats adoptée par une décision dénuée d'argumentation. Cette liste contient les huit noms des nouveaux candidats du MPS qui ont remplacé les huit qui figuraient sur la liste provisoire du 13 décembre, en dépit du fait que le jugement du Conseil Constitutionnel n'a apporté aucun changement sur la liste provisoire. Il est regrettable que le consensus politique ait supplanté le Conseil Constitutionnel dont les décisions s'imposent aux pouvoirs institutionnels et à toutes les autorités administratives, militaires et judiciaires. A cet égard, une requête a été déposée au CC le 13 janvier par le candidat du MPS de la circonscription de Dababa mentionné plus haut, requête à laquelle le Conseil Constitutionnel n'a donné aucune suite.

VII. ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

Le recensement électoral s'est déroulé du 6 mai au 25 juin 2010. L'inscription sur les listes électorales est un droit et un devoir²⁴ pour tout citoyen tchadien remplissant les conditions requises par la loi²⁵. Les résultats du recensement électoral contenus dans la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) donnent une population électorale de 4.830.114 électeurs sur une population totale de 11.175.915. Un chiffre proche des résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 2009 qui révélait une population de 4.754.493 personnes âgées de 18 ans et plus.²⁶

Ce résultat est positif dans un pays où il existe un certain nombre d'entraves évidentes à un tel exercice, comme le déplacement des populations (notamment dans l'est) en raison des conflits des dernières années, le nomadisme d'environ 1% de la population (dont le problème, complexe, de la définition et mise en place du lieu de vote n'est pas encore suffisamment réglé ni dans la législation ni dans la pratique), la migration interne ou les résistances de certaines communautés (très minoritaires) au recensement des femmes. D'après les interlocuteurs de la MOE qui y ont participé, l'impact du déplacement des populations dans l'est se reflète davantage dans le recensement général de la population de 2009. La difficulté à mener à bien le recensement de la population dans des zones encore troublées à cette époque explique partiellement l'augmentation notable du nombre de Tchadiens âgés de 18 ans ou plus dans le recensement électoral de 2010 (soit après la signature de la paix) par rapport au recensement général de la population intervenu un an plus tôt. L'autre élément justifiant cette augmentation est sans doute l'accès à la majorité de nombreux jeunes Tchadiens entre les deux recensements.

En raison des difficultés de beaucoup d'électeurs dans la quasi-totalité du Tchad pour retrouver leurs noms sur les listes électorales, la CENI a dû repousser de trois jours le délai imparti pour effectuer les réclamations sur les listes auprès des démembrés²⁷. Finalement, en date du 17 janvier, le BPE avait reçu les réclamations concernant les listes électorales de la totalité des régions et a procédé à leur traitement. A en juger des problèmes rencontrés par un bon nombre d'électeurs pour retrouver leurs noms sur les listes d'emargement le jour du scrutin, la quantité de réclamations reçues, très réduite, met probablement en cause davantage les difficultés et les réticences d'une bonne partie de la population tchadienne à consulter les listes (qui, en plus, étaient présentées par ordre d'enregistrement et non par ordre alphabétique) et à formuler des réclamations que de

²⁴ Bien qu'aucune sanction pénale ou administrative ne soit liée au fait de ne pas s'inscrire.

²⁵ L'article 3 du code électoral stipule que sont électeurs tous les Tchadiens des deux sexes âgés de dix huit (18) ans révolus, jouissant de leurs droits civiques et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi.

²⁶ Soit une hausse de 75.621 citoyens en âge de voter (+ 1,59%).

²⁷ La date limite des réclamations était fixée initialement au 31 décembre 2010, elle a été repoussée au 3 janvier 2011.

l'exactitude des données publiés. En fait, la MOE UE, qui n'a pas observé le recensement, a été informée à plusieurs reprises de l'insuffisance de formation des agents recenseurs, qui aurait eu des conséquences sur la qualité des données du recensement.

Cartographie électorale, listes des bureaux de vote et listes électorales

Le recensement pour ce cycle électoral a été réalisé sans l'appui d'une cartographie électorale. La cartographie électorale permet, dans toute élection, de placer dans un bureau de vote déterminé (et identifiable de manière non équivoque à travers un code) tous les électeurs qui, conformément aux critères légaux, pourraient y voter le jour du scrutin²⁸. Il est fondamental que cette cartographie (ainsi que la codification des BV) soit établie au moment même du recensement, de manière que la commission électorale puisse connaître, dès que l'enregistrement dans une zone prédéterminée est achevé, dans quel BV chaque électeur enregistré doit voter (ce qui permet d'établir des listes d'électeurs provisoires précises), le code de ce BV, le nombre total de BV qu'il faudra installer dans la zone concernée et leur localisation potentielle.

L'absence de toute cartographie (et d'une codification appropriée des BV) au moment du recensement est à l'origine de deux dysfonctionnements de nature purement technique observés lors des législatives : la confusion régnant dans tous les départements sur la liste réelle des BV et leur localisation, et les problèmes rencontrés par le BPE pour établir des listes électorales (c'est-à-dire, pour découper la LEPI en listes partielles par bureau de vote suivant le critère du domicile déclaré par l'électeur).

Ainsi, la CENI a fixé début janvier, pour se mettre en conformité avec la loi électorale, un nombre de 13.981²⁹ bureaux de vote, mais sans être alors en mesure de publier les listes des BV. Néanmoins, le chiffre total de BV mis en œuvre par le BPE la veille des élections était moindre, et il n'a d'ailleurs pas toujours été respecté par les démembrements pour plusieurs raisons (voir XI « Scrutin, centralisation et publication des résultats provisoire »). Les conséquences de ce manque de clarté sur la liste et la localisation des BV ont pu être vérifiées le jour du scrutin (BV sans listes d'émargement - qui, en général, ont improvisé des listes manuelles -, difficultés dans la distribution du matériel sensible, électeurs qui n'ont pas trouvé leurs noms sur les listes des BV où ils croyaient devoir voter...). Finalement, la liste officielle des BV, imprimée très tardivement par le BPE, n'a été reçue par la plupart des démembrements de la CENI que quelques jours avant le scrutin. Ceux-ci ont souvent décidé, sous la contrainte du temps, de créer leur propre liste des BV. L'identification et la localisation des BV demeurent un défi à relever par la CENI, défi qui ne pourra être relevé pour ce cycle électoral. Pour les cycles ultérieurs, il sera nécessaire de mettre sur pied, par des agents recenseurs compétents et bien formés, un recensement *ex novo*, appuyé sur une cartographie et une codification des BV de qualité.

Quant à l'élaboration des listes d'électeurs, le BPE a fait de son mieux avec les matériaux dont elle disposait, c'est-à-dire, les fichiers de recensement manuels, parfois chaotiques en raison de l'absence d'instructions claires et homogènes destinées à faciliter la tâche des agents recenseurs, et de la formation, souvent déficiente, de ces mêmes agents. Les données des fiches manuelles de recensement ont été saisies sur un fichier informatique national (la LEPI) et, sur cette base, avec les informations disponibles et le support des démembrements de la CENI mais sans l'appui d'une cartographie électorale ni d'un système de codification des BV établi à l'avance, le BPE a généré, sous la contrainte de délais très courts et en éprouvant des problèmes techniques avec ses imprimantes, les listes d'électeurs. Les

²⁸ L'article 37 souligne que le nombre d'électeurs par bureau de vote ne doit pas dépasser cinq cents (500) électeurs dans un rayon n'excédant pas cinq (5) km.

²⁹ Le 14 janvier 2011, le Président de la République a signé un décret fixant le nombre de bureau de vote à 13981.

incorrections ou les imprécisions des fichiers de recensement manuels n'ont pu être corrigées que de manière très limitée par le BPE. Finalement, et très en retard, le BPE a dû imprimer (et la CENI distribuer, parfois dans des départements erronés) trois versions de la liste électorale pour chaque BV : l'une de distribution pour appuyer la remise des cartes d'électeurs-, l'autre d'affichage et la dernière d'émargement.

Cartes d'électeurs

La carte d'électeur produite par le BPE pour le présent cycle électoral est un document sécurisé, non biométrique³⁰, difficilement falsifiable, qui contient une série de codes, de numéros uniques et de données personnelles permettant aux membres des BV d'identifier son détenteur comme électeur en croisant ces codes, numéros et données avec ceux enregistrés sur la liste d'émargement. La carte d'électeur contient aussi l'adresse du BV où son titulaire doit se rendre pour voter. Dans un pays où l'on estime que seulement environ 30% de la population disposerait d'une pièce d'identité officielle, l'utilisation d'une carte d'électeur la plus fiable possible a été fermement préconisée par l'opposition démocratique au sein du Comité de Suivi de l'Accord Politique de 2007 en vue du renforcement du processus démocratique comme une disposition essentielle contre la fraude.

Le Code Electoral reste néanmoins ambigu sur le caractère obligatoire de son usage³¹, ce qui avait permis à la CENI d'adopter le 22 janvier 2011 sa Décision n°4 qui prévoit des solutions à certains manquements (perte de récépissé de recensement, distribution tardive des cartes par la CENI, entre autres)³² qui finalement se sont produits. En fait, les cartes ont été imprimées très tardivement par le BPE et leur distribution a été faite à la hâte par les démembrements de la CENI, souvent de manière désordonnée, parfois même sans contrôler l'identité du titulaire. Malheureusement, aucune campagne de sensibilisation sur le contenu de la Décision n°4 n'a été lancée par la CENI. Cette décision permettait aux électeurs de voter munis de leurs simples récépissés et sa prise de connaissance effective aurait pu inciter à aller voter les électeurs qui n'ont pas eu la possibilité de retirer leurs cartes (période de distribution trop brève, carte non trouvée dans le centre de distribution du carré³³ ou du villageí).

Pour les cycles électoraux à venir, il faudra prévoir pour la distribution des cartes électorales une période bien plus large et mettre en place une procédure plus stricte et ordonnée.

VIII. CAMPAGNE ELECTORALE

La campagne électorale a débuté le 23 janvier et clôturé le 12 février. Elle s'est déroulée dans le calme, sans incident notoire et, la première semaine, dans une relative indifférence. Le MPS et ses deux alliés ont attendu le 26 janvier pour la lancer. Elle a pris de l'ampleur progressivement pour battre son plein la dernière semaine où tous les représentants des partis étaient sur le terrain.

³⁰ L'inclusion de données biométriques dans la carte d'électeur, prévue comme une option par le Code Electoral, a été abandonnée accord partis en raison de son coût trop élevé.

³¹ L'article 48 du Code Electoral signale simplement la nécessité pour chaque électeur de « faire constater son identité » sans se prononcer sur le moyen par lequel ce constat doit être fait.

³² La Décision n° 4 permet à un électeur qui a perdu son récépissé d'enregistrement de récupérer sa carte d'électeur s'il peut prouver son identité par d'autres moyens (pièce d'identité ou, comme c'est souvent le cas en Afrique, témoignage favorable de deux notables). Cette disposition pertinente est considérée comme très positive par la MOE UE, puisque de toute évidence une bonne partie des électeurs avait perdu leurs récépissés. D'ailleurs, et en prévision d'une remise tardive des cartes d'électeur (ce qui a été le cas), la Décision n° 4 permet à un électeur sans carte de voter muni de son seul récépissé d'inscription ou dans l'alternative de le faire s'il peut à la fois prouver son identité tout en étant inscrit sur la liste d'émargement.

³³ Plus petite subdivision administrative en zone urbaine.

115 formations politiques, ou groupements de partis ont pris part à la compétition. Les candidats ont privilégié la campagne de proximité, jugée plus efficace et moins coûteuse que les meetings, en faisant du porte à porte, village après village.

De grands rassemblements ont cependant eu lieu, dans la capitale et dans les grandes villes (Moundou, Mao, Mongo, Bongor). Ils étaient le plus souvent le fait du MPS et de ses alliés, mais aussi d'autres partis, suffisamment dotés, comme l'UDR (Moundou), le PDSA (Mongo), le RDP (Mao) ou le MSA/R (N'Djamena). Ces grandes manifestations se sont, en général, déroulées en présence des autorités locales (gouverneur, préfet, maire, délégué de la police) et parfois même de personnalités gouvernementales³⁴. La présence du Premier Ministre dans plusieurs localités du sud à l'occasion de « visites de travail » a suscité la critique.

Ouverte et libre, la campagne n'a pas toujours été transparente ni surtout égale. Plusieurs entorses au code électoral et au code de bonne conduite ont été relevées, obligeant la CENI à rappeler à l'ordre les contrevenants et à demander aux autorités administratives de respecter leur devoir de neutralité ou de le faire respecter par leurs subordonnés. Plusieurs communiqués de la CENI ont dénoncé des agissements frauduleux (falsification de spécimens de bulletin de vote) ou des pratiques contraires à la réglementation (portrait géant du Président, affichage hors des zones autorisées, utilisation des édifices publics) et demandé qu'il y soit mis fin.

Chaque parti légalement inscrit a perçu une allocation forfaitaire (5 millions de CFA) versée par le gouvernement. Aucune autre subvention n'a été attribuée par l'Etat. Un remboursement partiel et limité des dépenses de campagne est, toutefois prévu par le Code électoral pour les candidats ayant obtenu 10% des voix dans leur circonscription. Les charges de campagne ont du être assumées par chaque formation au prorata des ressources qu'ils ont pu se procurer auprès de leurs militants ou de contributeurs privés.

La disparité des moyens entre le MPS, seule formation d'envergure nationale, fortement structurée et bien implantée sur l'ensemble du territoire et les autres partis, très nombreux et dont l'implantation est souvent strictement régionale, est apparue flagrante. Cet avantage a été encore renforcé par l'aide que l'administration territoriale a apporté au parti au pouvoir au mépris des dispositions du chapitre IV de l'Accord politique. Cette aide a pris des formes diverses depuis l'utilisation des voitures officielles ou de service à la participation des autorités administratives locales, parfois même des membres du gouvernement³⁵, à la campagne. Dans d'autres cas, ce sont les chefs traditionnels ou les chefs de village qui sont intervenus, plus ou moins directement, auprès des électeurs pour faire pression sur eux et orienter leurs votes. Des exemples d'achat de conscience³⁶ ont, en plusieurs occasions, été relevés. Enfin, la distribution parcimonieuse de spécimens de bulletin de vote aux candidats³⁷ a pénalisé les partis les plus impécunieux qui ont du se contenter de copies en noir et blanc alors que les copies en couleurs permettaient seules de visualiser correctement les logos qui identifiaient les partis.

A ces contraventions à la législation ou à la réglementation électorale se sont ajoutés les nombreux dysfonctionnements dans l'organisation du scrutin le jour du vote dont la responsabilité incombe clairement à la CENI. Ces dysfonctionnements, qui ont été publiquement dénoncés par la CPDC, portent, pour les plus significatifs, sur les points suivants, déjà abordés dans ce rapport: la distribution tardive et anarchique des cartes électorales, l'affichage des listes électorales, la publication hors délai de la liste des bureaux de vote et sa non communication aux partis qui devaient désigner leurs délégués, la formation insuffisante des membres de bureaux de vote à l'origine des erreurs de dépouillement et la

³⁴ Bongor, Moundou, Doba.

³⁵ Le Premier ministre à Moundou et Doba.

³⁶ Distribution d'argent, en plein meeting, dans le 8^{ème} Arrondissement, Place Verte.

³⁷ 10 exemplaires par candidats.

non application des dispositions du Code électoral concernant le vote des nomades et des militaires, le non respect du code de bonne conduite.

IX. ENVIRONNEMENT MEDIATIQUE

Paysage médiatique

Le paysage médiatique au Tchad, tout en étant en cours de développement, reste encore restreint. Il se caractérise par une forte présence de l'Etat, qui détient l'unique agence de presse écrite (ATP) et l'unique chaîne de télévision nationale (Télé Tchad). Le manque de moyens financiers des médias et le faible niveau de formation des journalistes sont marquants.

A part le journal « Le Progrès », le seul quotidien du pays, proche du pouvoir³⁸, il existe une presse pluraliste bihebdomadaire³⁹ et hebdomadaire.⁴⁰ Toutefois, l'impact de la presse écrite reste encore faible et son tirage fort limité, dû principalement au taux d'analphabétisme très élevé.⁴¹ La pénétration de la télévision sur l'ensemble du pays étant aussi très réduite,⁴² la radio - notamment dans le secteur privé et associatif - reste le principal média d'information utilisé par la population. Cependant, tout en restant une source importante de sensibilisation des électeurs et d'informations sur la société civile, les radios non publiques s'engagent peu dans le débat politique.

Cadre légal de l'activité des médias

La Constitution tchadienne⁴³ et l'Accord politique du 13 août 2007⁴⁴ garantissent la liberté de la presse, à la fois d'opinion et d'expression. La loi 009/PR/2010 relative à la communication audiovisuelle, à son tour, exige des médias (publics et privés) d'accorder un temps égal aux candidats et partis politiques pendant les campagnes électorales,⁴⁵ alors que les standards internationaux se contentent de recommander un accès équitable des différentes forces politiques⁴⁶ aux médias publics. La Constitution (Titre X, Article 185) donne aussi pour mission au Haut Conseil de la Communication (HCC) d'assurer un accès égal aux partis politiques dans les médias publics. Dans la pratique, l'effet combiné du manque de moyens financiers des médias et la multiplicité des partis politiques en lice ont rendu difficile ó voire impossible dans les circonscriptions où le nombre de listes était très élevé ó l'application de cette exigence légale.

Dans l'impossibilité d'accorder un traitement égal à plus d'une centaine de partis, la majorité des radios privées ou associatives dans l'ensemble du pays s'est abstenue de toute couverture de meetings et autres activités liées aux élections, surtout au vu des fortes sanctions légales, allant jusqu'au retrait de la licence, prévues en cas d'infraction au principe de stricte égalité.⁴⁷ Par conséquent, la plupart des électeurs ont été privés de la possibilité de suivre la campagne

³⁸ Le journal est contrôlé par Mahamat HISSENE, l'actuel directeur de cabinet du Président Idriss DEBY ITNO.

³⁹ «N'Djamena Bi-Hebdo» (dont la liberté de ton est notable) a été fondé par Saleh KEBZABO, président de l'Union pour la Démocratie et le Renouveau (UNDR), et porte-parole du bloc d'opposition la Coordination des partis politiques pour la défense de la Constitution (CPDC).

⁴⁰ «La Voix», «Le Temps», «L'Observateur», «Notre Temps» etc.

⁴¹ 78% de femmes et 66% d'hommes au-delà de 18 ans (source : l'Unesco, étude 2008).

⁴² Selon le Haut Conseil de la Communication, à peu près 30-35% de la population aurait accès à une télévision.

⁴³ Article 27.

⁴⁴ Chapitre 4.

⁴⁵ Article 26 : «Dans le traitement de l'actualité (journaux et magazines d'information), les journalistes doivent veiller à accorder le même temps aux candidats ou listes en concurrence ».

⁴⁶ Par exemple, Chapitre VII de la Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007).

⁴⁷ Article 11 de la loi No 19/PR/2003.

dans les médias. En dehors d'annonces gratuites des partis politiques diffusées par les médias d'Etat et par quelques radios privées, et à part quelques articles dans la presse quotidienne ou hebdomadaire ó l'interprétation de la loi par le Haut Conseil de la Communication (HCC) exigeant également un accès équitable à la presse écrite⁴⁸ ó cette situation a laissé une source d'information quasi-unique concernant les élections, l'ONRTV (radio et télévision d'Etat), du moins pour les électeurs susceptibles de pouvoir suivre ses programmes.

De plus, bien que les médias audiovisuels publics aient été les seuls à avoir les moyens d'assurer la couverture des meetings et autres réunions politiques, la possibilité de couvrir l'actualité électorale leur a été tout de même limitée ó suite à une décision du HCC⁴⁹ ó à une plage n'excédant pas 15 minutes pendant les grandes éditions des journaux. Cette mesure a restreint encore plus l'accès des électeurs aux informations et aurait fortement limité une couverture approfondie. Elle aurait aussi rendu impossible la diffusion d'émissions d'analyse indispensables sur une scène politique complexe ainsi que des débats directs entre candidats. Une législation tchadienne plus conforme au principe d'équité dans l'accès aux médias aurait eu l'avantage de favoriser dans la pratique une couverture effective et raisonnablement pluraliste de la campagne.

Hormis le Ministère de la Communication, le Haut Conseil de la Communication (HCC) est la principale institution publique réglementant les médias. L'Article 185 de la Constitution lui confère le rôle de garantir la liberté de la presse et l'expression pluraliste des opinions ainsi que d'assurer aux partis politiques un accès égal aux médias publics. La loi sur la communication indique que le HCC a aussi pour mission de veiller au pluralisme du paysage médiatique.⁵⁰ Toutefois, la réglementation mise en place par le HCC à l'égard de la campagne a eu pour effet d'empêcher une couverture pluraliste, surtout dans les médias privés audiovisuels. Ceci est donc allé à l'encontre des obligations du HCC. Le devoir de l'Etat « d'aider (í) les organes d'information écrits et audiovisuels qui contribuent à l'exercice du droit du public à l'information » est aussi prescrit par la loi.⁵¹

Une nouvelle loi sur la presse (No. 17), adoptée par l'Assemblée nationale en août 2010, a remplacé l'ordonnance (No. 5) imposée suite à la tentative de coup d'Etat de février 2008. Cette dernière avait introduit des peines allant jusqu'à cinq ans de prison et de fortes amendes pour le délit d'offense au chef de l'Etat ainsi que d'autres sanctions sévères pour diffamations et injures.⁵²

La nouvelle loi (No. 17) supprime le délit d'offense au chef de l'Etat et les peines de prison pour diffamation. Elle introduit en revanche des peines d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans, des amendes plafonnées à 3 millions de CFA (deux milles euros), ainsi que des suspensions de parution de six mois pour incitation à la haine raciale ou ethnique et apologie de la violence. Jusqu'à présent, aucun journaliste n'a été emprisonné dans le cadre de cette loi. Toutefois, l'une des rares radios associatives qui aient tenté de couvrir la campagne au-delà des informations brèves a fait l'objet d'une mise en demeure par le HCC justement en raison des prescriptions de la loi No 17.⁵³

⁴⁸ Bien qu'il ne concerne pas spécifiquement la presse écrite en période d'élections ó et bien qu'il s'agisse d'un texte portant composition, attributions et fonctionnement du HCC ó l'Article 3 de la loi No 19/PR/2003 est interprété par le HCC comme une obligation d'équité de couverture électorale par la presse écrite.

⁴⁹ Article 8 de la Décision No 002/HCC/P/SG/2011.

⁵⁰ Article 3, Loi 19/PR/2003.

⁵¹ Article 40 de la Loi 017/PR/2010 (Chapitre VI).

⁵² Plusieurs médias ont été fermés et leurs directeurs arrêtés pendant cette période de crise lors de la tentative de coup, y compris la radio « FM Liberté » et l'hebdomadaire « Notre Temps ».

⁵³ La Radio Kar Uba, basée à Moundou (Logone Occidentale), qui a couvert des meetings électoraux dans ses journaux, a diffusé le 6 février un communiqué du HCC la rappelant à l'ordre pour diffusion « d'attaques personnelles » par le président du parti CTPD, accusé de diffamation contre un préfet ; pour diffusion d'un « discours de haine tribale » parce que le président du CTPD avait critiqué la composition dominante Zaghawa

Une charte de bonne conduite des médias et des journalistes, rédigée par le HCC en collaboration avec les médias, et avec le soutien de l'ONG *Counterpart International*, a été adoptée avant la campagne.

Enfin un silence de campagne est imposé aux médias pendant les 24 heures précédant les scrutins.⁵⁴

Monitoring MOE UE

La cellule de monitoring des médias de la MOE UE a suivi Télé Tchad (Etat), la RNT (radio d'Etat) ainsi que FM Liberté, Dja FM et Ngato FM (radios privées) pendant la semaine de la précampagne (15 au 22 janvier) et pour toute la période de la campagne (23 janvier au 11 février). La couverture en langue française, arabe local et sara a été suivie.⁵⁵ La cellule a aussi analysé, quantitativement et qualitativement, les journaux « Le Progrès » et « N'Djamena Bi-Hebdo », et a effectué une analyse qualitative des hebdomadaires privés « Le Temps », « Notre Temps », « La Voix » et « L'Observateur ».

Pendant la campagne, tous les partis et groupements politiques ont bénéficié d'un traitement égal dans des annonces gratuites audiovisuelles dont le coût de production et de distribution ont été pris en charge par l'Etat.⁵⁶ Le HCC a interdit les publicités payantes. Bien que l'attention apportée à l'attribution d'un temps d'antenne gratuit aux partis politiques soit bienvenue dans la réglementation, l'émission de ces messages n'a pas compensé l'absence de couverture journalistique de la campagne. Il est à noter que, malgré l'invitation lancée à tous les 136 partis ou groupements politiques d'enregistrer leurs messages avec les moyens techniques des stations de la RNT et de Télé Tchad, beaucoup d'entre eux n'ont pas exercé leur droit d'accès aux antennes.

Les médias publics (la RNT et Télé Tchad) ont diffusé les spots gratuits chaque soirée dans un ordre de diffusion fixé par tirage au sort. Le HCC a proposé de distribuer aux radios privées des copies de ces annonces pour passage sur leurs antennes, une proposition qui a été en grande partie refusée parce que le HCC n'avait pas prévu de prise en charge des frais occasionnés par ces diffusions. En raison de la mesure limitant le temps consacré à l'actualité électorale à 15 minutes pendant les grandes éditions des journaux, la RNT et Télé Tchad n'ont accordé que 20% et 28% respectivement de leurs plages de grande écoute aux acteurs politiques.

Les médias publics ont donc suivi la campagne de manière minimaliste. Les résultats d'observation par la Mission y mettent en évidence une présence dominante du MPS. La RNT a consacré 30% de son espace politique au parti au pouvoir, 7% à ses alliés dans l'Alliance Pour la Renaissance du Tchad (APRT), et encore 35% aux partis dans la mouvance présidentielle. 22% a été accordé au bloc d'opposition de la CPDC. Télé Tchad a consacré 27% de son espace politique au MPS, 4% à l'APRT, 43% aux partis dans la mouvance présidentielle, et 18% aux partis dans l'orbite de la CPDC (voir en annexe les relevés principaux de l'analyse des médias).

En dehors du créneau réservé aux actualités électorales, les médias d'Etat ont consacré un temps d'antenne important aux membres du gouvernement. Quand on analyse uniquement les journaux parlés des médias publics, le temps accordé au MPS seul atteint 42% (RNT) et 38%

(groupe ethnique du Président DEBY) de l'armée; et pour diffusion d'un discours de la maire (non candidate) pendant un meeting MPS, contre le Chapitre 4 de l'Accord politique du 13 août 2007.

⁵⁴ Article 5, Décision 001/HCC/P/SG/2011.

⁵⁵ Télé Tchad et RNT diffusent des traductions du français en arabe littéraire et local de chaque bulletin d'infos. Les radios privées comme FM Liberté, Ngato FM et Dja FM passent des émissions en français, sara et arabe local.

⁵⁶ La durée des annonces a été limitée par le HCC à 3 minutes par parti et par semaine à la radio, et à 2 minutes 30 secondes à la télé.

(Télé Tchad). Cette couverture, concernant les activités hors campagne de membres éminents (souvent non candidats) du MPS, comme le couple Présidentiel et le Premier Ministre, a pu favoriser le parti au pouvoir. Certains de ces reportages ont enfreint les règles mises en place par le HCC, surtout celle interdisant la diffusion de tournées de personnalités dans le pays, de cérémonies officielles d'inaugurations et de remises de dons par des chefs ou militants de partis,⁵⁷ ainsi que l'interdiction de diffusion de chansons ou de musiques dédiées aux personnalités politiques.⁵⁸

FM Liberté, considérée comme la première radio privée écoutée sur la capitale,⁵⁹ ainsi que les radios privées Dja FM et NFM, ont consacré moins d'un pour cent (1%) des heures de grande écoute aux acteurs politiques pendant la campagne. Ces radios ont tout de même diffusé régulièrement des messages de sensibilisation des électeurs.

La presse écrite s'est largement abstenue de la couverture électorale. « Le Progrès » a suivi de près les informations concernant les organes électoraux comme la CENI, le BPE et le HCC. On y a notamment constaté une volonté de publier des papiers qui ont parfois mis en évidence des problèmes au sein de la majorité présidentielle.⁶⁰ « N'Djamena Bi-Hebdo » n'a quasiment pas couvert les actualités de campagne.⁶¹ En revanche, dans ses éditoriaux, toujours politiques, le journal a consacré 80% de son espace au MPS, un volume dont le ton a été négatif sur 54% de cette couverture.

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

La couverture médiatique pendant la période de précampagne a été dominée par la présence du couple Présidentiel et du MPS. Ceci s'explique par la multiplicité d'émissions consacrées aux événements liés au Cinquantenaire de l'Indépendance du Tchad le 11 janvier.⁶² Le fort affichage en public du couple Présidentiel et des personnalités du MPS a été reflété dans les relevés d'analyse. La RNT a consacré 74% de sa couverture politique au MPS pendant la semaine précédant la campagne, 5% à ses alliés dans l'APRT, et encore 11% aux partis liés à la mouvance présidentielle, ce qui fait passer à 90% le taux de couverture accordé au MPS et aux partis dans son orbite. Les 10% du temps restant ont été accordés aux partis d'opposition liés à la CPDC. Télé Tchad a consacré 78% de son espace politique au MPS pendant cette

⁵⁷ L'article 15 de la Décision No 001/HCC/P/SG/2011 interdit « la programmation et la diffusion sur les médias publics et privés des manifestations publiques, de tournées, de cérémonies solennelles, de cérémonies d'inaugurations officielles ou de remises de dons organisées par des personnalités publiques, des chefs de partis, militants de partis et/ou candidats ». Les médias d'État ont couvert une tournée du Premier Ministre, Emmanuel Nadingar, qui a animé des meetings du MPS, et qui a posé la première pierre du nouveau bâtiment du Ministère des Finances à N'Djamena. La RNT a diffusé des reportages sur le don d'un groupe électrogène à l'hôpital d'Am-Timan par le Ministre du Plan et de l'Économie.

⁵⁸ Télé Tchad et la RNT ont diffusé deux versions d'une chanson qui fait l'éloge du Président Deby, en dépit de l'article 34 de la Loi 009/PR/2010 relative à la communication audiovisuelle interdisant les chansons dédiées aux personnalités politiques pendant la campagne. Une version de 8 minutes a été diffusée sur Télé Tchad, et de 2 minutes à la radio. Il est à noter que le Président Deby aurait demandé aux responsables des médias publics de cesser de diffuser en excès des reportages et des programmes qui lui sont consacrés ainsi qu'à son épouse.

⁵⁹ Faute de mesure effective d'audience, le HCC estime que FM Liberté est la radio privée ayant le plus d'auditeurs sur N'Djamena.

⁶⁰ L'article « Accusations et menace de plainte entre partis alliés et SG régional du MPS ó Des leaders de la majorité se déchirent au Batha » (25 janvier 2011) a fait état d'accusations de détournement de fonds contre un secrétaire général régional du MPS. Avant la campagne, le journal avait couvert (le 6 janvier) l'arrestation (et, le 17 janvier, la libération pour vice de procédure) du gouverneur MPS du Mayo Kebbi ainsi que de six autres responsables administratifs de la région, mis en cause dans une affaire d'exportation frauduleuse de bovins vers le Cameroun.

⁶¹ Le journal a couvert une manifestation de l'UNDR, parti dont M KEBZABO est président.

⁶² Le Président DEBY a aussi saisi l'occasion pendant cette période d'augmenter le salaire minimum interprofessionnel, d'inaugurer une nouvelle section de route bitumée sur un axe important, et de remettre des prix et des décorations liés au Cinquantenaire, des événements dont les reportages ont été diffusés plusieurs fois à la télévision et à la radio publiques.

période, 4% à l'APRT, et 7% aux partis dans la mouvance présidentielle. 6% ont été accordés aux partis dans la CPDC, et 5% à d'autres partis dans l'opposition.

X. SOCIÉTÉ CIVILE

Plusieurs organisations de la société civile tchadienne ont participé à l'observation électorale. L'Union Européenne et d'autres bailleurs (Etats Unis, France, Suisse) ont contribué à la formation des cadres de l'observation nationale et développé des programmes de sensibilisation en vue d'une meilleure participation de la population aux opérations électorales.

La Coalition Indépendante pour des Elections libres (CIEL) a déployé une mission d'observation constituée d'une soixantaine d'associations et de mouvements répartis sur l'ensemble du pays. 300 observateurs long terme et 700 observateurs court terme y ont participé. L'association « Voter dans la Transparence » (VT-Tchad) a également formé des formateurs et des observateurs et a collaboré avec CIEL. Il en va de même du « Réseau des organisations non gouvernementales et de la société civile pour des élections libres et transparentes » (RESOCIT) qui a pris part à l'observation nationale et de l'Organisation de la Société Civile d'Appui au Processus Démocratique (OSCAPD), très représentée à N'Djamena. Trois autres Associations ont participé également à l'observation nationale: le Centre de Solidarité des Jeunes pour la Formation et le Développement National (CSJEFOD) avec 120 observateurs, l'Association pour la Promotion des Libertés Fondamentales au Tchad (APLFT) avec 122 observateurs dans 7 régions. La Coordination de la Société Civile et de Défense des Droits de l'Homme du Tchad (CASCIDHO) est une association proche du pouvoir qui a également participé à l'observation, mais dont les programmes de formation et le nombre des observateurs ne sont pas connus. Ainsi, ce sont près de 2.000 observateurs nationaux, formés pour la plupart grâce à la contribution de l'UE et de la communauté internationale, qui ont participé à l'observation du scrutin du 13 février.

Enfin, outre la Mission d'Observation de l'UE forte de 70 observateurs déployés sur l'ensemble du territoire, l'Union Africaine (UA) avec 24 membres dont 8 équipes réparties dans les zones les plus représentatives et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIT) avec une dizaine d'agents ont collaboré à l'observation internationale et fait part de leurs conclusions. Elles rejoignent toutes, pour l'essentiel, celles de la déclaration préliminaire faite par la MOE EU le 15 février.

XI. GENRE

La Constitution consacre deux articles⁶³ à l'égalité des sexes devant la loi ainsi qu'à la lutte contre les discriminations et à la protection des droits des femmes y compris dans la vie publique, mais la place et la promotion de la femme dans la représentativité et la fonction politique n'y sont qu'indiquées et non explicitement mentionnées. Il n'y a pas d'entraves légales à la participation féminine à la vie politique mais pas non plus de dispositions légales visant à la promouvoir⁶⁴.

⁶³ L'article 13 stipule que " les Tchadiens des deux sexes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs " et " qu'ils sont égaux devant la loi ", l'article 14 précise que " l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale " et " qu'il a le devoir de veiller à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection de ses droits dans tous les domaines de la vie privée et publique".

⁶⁴ Le Tchad a adhéré le 9 juin 1995 à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

Dans la pratique, le Tchad, pays du Sahel, n'échappe pas en matière de émancipation sociale, culturelle et politique des femmes aux mêmes freins que les pays limitrophes. Un phénomène notable également en matière de éducation à l'image de l'illettrisme qui frappe 88% des femmes contre 55% des hommes.

En matière de accès à la candidature aux législatives, les chiffres restent également modestes quoi qu'en très légère progression de + 2,2 % cette année : aux dernières élections législatives de 2002, on comptait 35 femmes sur un total de 427 candidats soit 8,20 % alors que pour le scrutin de février 2011, il y avait 145 femmes sur 1418 candidats soit 10,22 %.

L'Assemblée Nationale sortante comportait 9 députés femmes soit 5,81 % des 155 sièges de la Chambre. Avec 22 élues sur 175 sièges attribués par le Conseil Constitutionnel, le pourcentage a doublé lors du scrutin de 13 février pour atteindre le 12,57%. Ceci représente évidemment, quoiqu'à un niveau encore modeste, un pas dans la bonne direction.

La participation des femmes à l'administration électorale a aussi été limitée. Elles sont quasi absentes dans les organes de décision de la CENI centrale et dans ses démembrements. Elles sont mieux représentées au niveau technique ou de exécution. Dans les bureaux de vote, en revanche, leur présence est plus notoire (46,5% dans les BV observés) bien que plus modeste comme présidente (8,7%).

Côté société civile, et aidées par la communauté internationale (Suisse, UE), des associations féminines s'efforcent de défendre et de promouvoir les droits de la femme et sa participation plus active à la vie politique. La Cellule de Liaison des Associations féminines (CELIAF) regroupe, à cet effet, 450 associations à travers le pays et conduit, depuis 14 ans, une action continue en faveur de l'éducation civique des femmes, de leur formation et de leur implication dans la vie publique. Les programmes qu'elle développe commencent à porter leurs fruits. Ils sont notables dans les domaines de la sensibilisation au processus électoral et de l'observation. Dix antennes locales, réparties dans tout le pays, prolongent les actions conduites au niveau central.

XII. SCRUTIN, CENTRALISATION ET PUBLICATION DES RESULTATS PROVISOIRES

Scrutin

Commencé le samedi 12 février par le vote des militaires et des forces de sécurité, le scrutin s'est déroulé, le dimanche 13 février, dans le calme. Il n'y a eu ni violence ni entrave manifeste à la liberté de mouvement et de expression des électeurs. En revanche, de nombreuses défaillances se sont progressivement fait jour à mesure que se développaient les opérations de vote. Elles s'expliquent, pour la plus grande part, par un centralisme excessif de la CENI, une communication défaillante avec ses démembrements et une formation très insuffisante du personnel électoral.

L'ouverture des bureaux de vote a été tardive sur l'ensemble du territoire. Les raisons en sont diverses : elles tiennent d'abord à la non ponctualité des membres des BV qui, tant qu'ils n'étaient pas 4, empêchaient le début des opérations de vote ; elles tiennent, ensuite et surtout, à l'absence du matériel électoral essentiel, soit les bulletins de vote (4% des cas), soit la liste de émargement (7% des BV observés) obligeant à recourir à des listes manuscrites. L'encre, de mauvaise qualité, manquait dans 5% des BV, et on a observé un nombre insuffisant de bulletins de vote dans 4% des cas. Les urnes, quant à elles, étaient mal scellées ou pas scellées du tout dans 30 % des BV observés, ce qui met en évidence une formation déficiente de leurs membres qui ont fait preuve en tout cas d'un engagement civique remarquable malgré leurs

conditions de travail souvent précaires (absence de nourriture et d'eau, matériel d'éclairage insuffisant).

Les retards accumulés dans l'application du chronogramme ont rendu très difficile l'acheminement du matériel sensible (urnes, tampons, bulletins, listes électorales et listes d'émargement, feuilles de procès verbaux) dans les BV les plus éloignés et les moins accessibles, d'autant que les moyens de transport étaient souvent insuffisants.

Mais ces retards ont surtout pesé sur la formation des agents des BV, dont la sélection était peu rigoureuse et la préparation bâclée. Les formateurs sont arrivés de N'Djamena la dernière semaine juste avant le scrutin, l'enseignement était trop académique, sans exercice pratique ni simulation, le matériel trop pauvre et les manuels ou fascicules en nombre insuffisant et souvent inadaptes (en français seulement).

La distribution trop tardive des cartes électorales, la dernière semaine, les difficultés rencontrées par les électeurs pour les obtenir, ont contraint la CENI à faciliter la procédure d'identification (récépissé du recensement, cartes d'identité, reconnaissance d'identité) dans la mesure où l'électeur était inscrit sur la liste d'émargement. Si 56,6% des électeurs ont ainsi été autorisés à voter, ce chiffre ne tient pas compte de ceux qui ont renoncé devant la difficulté à se prévaloir de leur droit.

Le dépouillement, souvent tardif, pour tenir compte du retard à l'ouverture, s'est effectué dans des conditions difficiles (lumière déficiente, manque d'espace, comptage manuel) et a mis en évidence la préparation déficiente de ceux qui y ont pris part (président, scrutateurs, délégués des partis). La rédaction des procès verbaux s'est révélée laborieuse et, parfois, défectueuse, entraînant ensuite des problèmes au niveau des agrégations dans les CENI départementales. Il en va de même du nombre très excessif⁶⁵ des bulletins nuls qui résulte d'une interprétation très rigoureuse du Code électoral, en dépit du respect de l'intention expresse du votant, que celle-ci soit marquée sur le logo, sur le nom des candidats ou dans la case appropriée, prévue sur la liste unique.

Du point de vue de la transparence, en revanche, les motifs de satisfaction sont plus nombreux, même s'ils ne sont pas sans mélange. La présence massive (dans 95,5% des BV observés) de délégués des partis politiques, tant de la majorité que de l'opposition, est à relever, elle dénote, malgré leur carence évidente de formation ajustée à leur tâche, un véritable engagement des militants et un souci nouveau de participer activement au processus électoral en veillant à son bon déroulement. Il en a été de même, quoiqu'à une moindre échelle (23,4%), des observateurs nationaux⁶⁶, appartenant aux multiples organisations qui s'étaient constituées, dont la présence a été visible et positive. Leur nombre, toutefois, demeure trop limité et leur préparation imparfaite, mais leur engagement est sincère et doit être encouragé.

La sensibilisation, elle aussi, s'est révélée insuffisante et trop tardive. Le recours au bulletin unique exigeait que les électeurs, très souvent analphabètes⁶⁷, soient informés de la nouvelle procédure de vote. Or, aucune campagne nationale n'a été entreprise pour les renseigner et les former. Ce soin a été laissé aux candidats qui, à l'aide de spécimens distribués très chichement, ont dû faire l'éducation des électeurs à l'occasion de leur campagne.

Le vote des Forces de Défense et de Sécurité (FDS), le 12 février, s'est déroulé de manière imparfaite et parfois même chaotique. Une certaine improvisation a présidé à cette opération alors qu'elle aurait pu constituer un excellent exercice pratique, grandeur nature, pour le scrutin du lendemain. En fait, la liste des bureaux de vote pour les FDS n'a jamais été publiée, et sa localisation n'a pas pu être connue par la MOE UE que tardivement en interrogeant les

⁶⁵ Prés de 15% en moyenne nationale, parfois plus de 30% dans certains BV.

⁶⁶ Voir infra « société civile ».

⁶⁷ Le taux d'analphabétisme est estimé à 55% parmi les hommes et à plus de 80% pour les femmes.

CENI locales. Il n'y avait pas d'instructions claires, pas de listes spéciales mises à jour, pas de liste d'émargement. Les présidents de BV ont dû établir des listes additionnelles manuscrites et vérifier l'identification des votants sur la liste générale et sur présentation de documents incertains, qui étaient souvent la carte d'identité militaire. Ces défaillances, relevées par la MOE UE⁶⁸, devraient être corrigées par l'adoption d'un régime spécial pour les Forces de Défense et de Sécurité ainsi que pour les nomades. L'établissement d'un fichier électoral des FDS, de listes d'émargement et de listes électorales distinctes serait souhaitable.

Centralisation et publication des résultats provisoires

Les résultats provisoires de 70 des 71 circonscriptions ont été présentés par la CENI le soir du 27 février, dans le délai prévu par le Code électoral. Deux jours après, les résultats ont été publiés sur le nouveau site internet officiel de la CENI (<http://www.ceni-td.org/>). La documentation (PV et rapports des CENI départementales) du département manquant, Bongor, dans le Mayo Kebbi, reçue très tardivement par la CENI centrale après un long blocage des PV de deux sous-préfectures⁶⁹ à la CENI du département sous la pression des partis qui les considéraient comme frauduleux, a été directement transférée au Conseil Constitutionnel.

Parmi les dysfonctionnements de la CENI signalés dans la déclaration préliminaire de la MOE UE rendue publique le 15 février, il faut en souligner deux qui ont eu un impact particulièrement négatif dans le processus de centralisation des résultats du scrutin du 13 février : le manque de clarté sur le nombre réel de bureaux de vote (BV) dans chaque circonscription et la formation déficitaire des membres des BV, qui est à l'origine du remplissage erroné d'un nombre important de PV dans tout le pays.

En effet, la liste des BV produite par le Bureau permanent des élections (BPE) a été généralement modifiée ou même complètement ignorée dans la pratique par les démembrements de la CENI pour plusieurs raisons⁷⁰, mais on peut attribuer la cause première de ce problème, comme on l'a déjà souligné dans un chapitre précédent, à l'absence d'une cartographie électorale de base permettant d'établir une identification adéquate des BV au moment même du recensement. En tout cas, une conséquence importante du non respect de la liste officielle du BPE, en ce qui concerne l'agrégation des résultats, est l'absence d'un document fiable au niveau national (mais aussi départemental) qui englobe tous les BV qui ont réellement fonctionné le 13 février et qui puisse être utilisé en tant que liste de contrôle des procès verbaux reçus par la CENI centrale. Cette défaillance s'amplifie dans les départements où certains PV ont disparu⁷¹, ont été détruits⁷², ou n'ont pas été remis à temps à la CENI centrale, comme à Bongor ou dans la sous-préfecture de Boubone, dans le Tibesti. Bref, la CENI n'a pris connaissance du nombre réel de BV existant au niveau national qu'après le scrutin et pas nécessairement avec exactitude.

⁶⁸ 40% mauvais ou très mauvais pour le déroulement des opérations dans les BV observés; 50,8% mauvais ou très mauvais pour la compréhension par les électeurs.

⁶⁹ Koyom et Samghan.

⁷⁰ Surtout, en raison de la distribution très tardive de cette liste des BV (dans la quasi-totalité des départements, juste une semaine avant le scrutin) et de la nécessité de déclencher les préparatifs, ce qui a forcé certains démembrements à établir une liste propre basée sur les registres manuels de recensement qui étaient conservés dans les départements. D'autres raisons du non respect de la liste officielle des BV du BPE sont liées à une mauvaise localisation des BV (jugés trop éloignés des centres de population par les démembrements, ce qui a eu parfois comme conséquence la création de nouveaux BV) ou même à l'insistance des chefs traditionnels pour abriter chez eux un BV.

⁷¹ C'est le cas de la totalité des BV (une quarantaine) de la sous-préfecture de Tourba, dans la circonscription de Dagana (Hadjer Lamis).

⁷² Une cinquantaine de PV ont été déchirés le soir même du vote par des membres de BV mécontents de ne pas avoir reçu leurs indemnités à la sous-CENI du 7^{ème} arrondissement de Ndjamena.

L'autre élément important qui a entravé le processus de consolidation des résultats, le remplissage incorrect des formulaires observé dans un nombre très élevé de PV, relève surtout de la formation très déficitaire des membres des BV. Il faut noter que, dans les PV des BV où la MOE UE a observé le dépouillement, les erreurs n'ont jamais sérieusement affecté le nombre de voix attribuées à chaque parti, mais bien plutôt le calcul du nombre de votants ou de suffrages (nombre de suffrages = nombre de votants - nombre de bulletins nuls) parfois non enregistrés sur les PV. Au niveau central, à N'Djamena, toutes les données (ou l'absence de certaines données, comme le nombre total de suffrages) contenues dans les PV de chaque circonscription ont été transcrites *sans modification* sur une fiche manuelle qui, à son tour, a été saisie sur ordinateur par les opérateurs du BPE. Par conséquent, les résultats provisoires reproduisent et accumulent les carences et les erreurs de calcul des PV, qui auraient pu facilement être corrigés par la CENI ou ses démembrés. Un exemple frappant de ce problème est le fait que, dans 46 circonscriptions parmi les 70 dont les résultats provisoires ont été publiés par la CENI, le nombre de voix attribuées à l'ensemble des partis dépassent le 100% de « suffrages » comptabilisés. Il est intéressant de signaler que plus de 50% de ces circonscriptions (27 sur 46) se trouvent dans la moitié nord du pays, où le taux d'analphabétisme est plus élevé et où la position dominante du MPS n'a été pratiquement pas contestée par l'opposition pendant ce scrutin.

Avant la saisie informatique des données de tous les PV par le BPE (sous la supervision de la sous-commission de contrôle de la CENI), une première consolidation non informatisée des résultats avait eu lieu au niveau départemental. Dans la quasi-totalité des CENI départementales où l'agrégation des résultats a été observée par la MOE UE, l'accès des délégués des partis était garanti, mais il faut noter que dans un nombre important de départements les délégués ne se sont pas présentés, laissant la tâche du contrôle des opérations aux CENI paritaires. En tout cas, et conformément au Code Electoral, les données des consolidations départementales, dont le but est plutôt d'assurer une transparence de proximité aux partis en lice dans chaque circonscription, n'ont pas été retenues pour effectuer le calcul des résultats provisoires par la CENI centrale, qui, comme on l'a déjà mentionné, a recommencé à zéro avec la saisie informatique de tous les PV.

Evidemment, les irrégularités techniques que la consolidation des résultats mettent en évidence étaient de nature à justifier une avalanche de recours en annulation (194 au total) auprès du Conseil Constitutionnel, surtout dans les départements où la majorité absolue a été remportée par une faible marge ou des sièges gagnés avec peu de voix d'avance (dans les deux cas, les circonscriptions concernées sont situées dans quelques départements du sud du pays ou dans certains arrondissements de N'Djamena). Mais, tenant compte de l'ampleur de la victoire du MPS avec ses deux alliés au niveau national, il était extrêmement peu probable que les annulations des PV mal remplis ou des élections dans certaines circonscriptions puissent modifier substantiellement la carte politique du pays issue du scrutin du 13 février.

XIII. ANALYSE DES RESULTATS

La CENI a proclamé, dimanche 27 février, les résultats provisoires des élections législatives qui s'étaient tenues le 13 février dernier. Dans sa déclaration introductive le Président a rappelé les données statistiques sur lesquelles était basé le scrutin (4.830.885 électeurs recensés) et ses enjeux (188 sièges à pourvoir dans 71 circonscriptions réparties en 13.981 bureaux de vote). La participation a été de 56,6%.

Les résultats provisoires publiés intégraient certaines anomalies dues notamment à des erreurs de calcul dans les procès verbaux. De même la CENI n'a pas comptabilisé les résultats de la

circonscription de Bongor dans le Mayo Kebbi en raison d'irrégularités au niveau des agrégations qui ont entraîné la contestation des partis. 184 sièges sur 188 ont donc été affectés.

A l'issue de trois semaines d'examen rendus nécessaires par les nombreuses irrégularités du scrutin⁷³, les insuffisances de la CENI et le nombre élevé de requêtes présentées par les partis et leurs candidats, le Conseil constitutionnel a fait connaître, le 23 mars, les résultats définitifs des élections législatives et sa décision d'annuler les votes dans trois circonscriptions⁷⁴ pour « irrégularités graves ». Ainsi 175 sièges ont été attribués sur les 188 mis au suffrage. Des élections partielles seront organisées dans les circonscriptions invalidées dans un délai de 45 jours.

PARTIS	ELUS	COALITION MOUVANCE
MPS RDP VIVA/RDNP	113 8 4 125	ALLIANCE POUR LA RENAISSANCE DU TCHAD (ART)
UNDR URD PUR MDST AND PDI AND/R UFD/PR UDR PLD	9 7 2 1 1 1 1 1 1 1 25	COORDINATION DES PARTIS POLITIQUES POUR LA DEFENSE DE LA CONSTITUTION (CPDC)
CTPD	2	ASSOCIE
RNDT LE REVEIL PDSA UDT ALNASSOUR SONOR UET/V ALWASSAT MPDT PPJE ART	7 2 1 1 1 1 1 1 1 1 17	MOUVANCE PRESIDENTIELLE
FAR/PF PAP/JS RAPAD	3 1 1	OPPOSITION RADICALE FEDERALISTE

⁷³ 3665 procès verbaux ont été invalidés.

⁷⁴ Mayo Boney (4 sièges), Mandoul occidental (2 sièges), Tandjilé ouest (7 sièges).

MPTR	1 6	
------	--------	--

Tels que publiés, les résultats révèlent une très large majorité de la coalition présidentielle, l'« Alliance pour la renaissance du Tchad »⁷⁵, qui obtient 125 sièges (71,42%)⁷⁶ sur les 175 attribués à ce jour. L'opposition démocratique (CPDC)⁷⁷ conforte sensiblement sa position avec 27 sièges (15,42%), tandis que l'opposition radicale⁷⁸ recule avec 6 sièges (3,42%) seulement alors qu'elle en comptait 9 dans la Chambre de 2002. Enfin, les partis de la « mouvance présidentielle », obtiennent 17 sièges (9,71%) répartis entre 10 formations parmi les 75 qui présentaient des candidats.

La composition de la nouvelle Assemblée confirme donc la prééminence du parti du président (MPS) et de ses deux associés (RDP et Viva RNDP) qui obtiennent la majorité absolue avec 2/3 des sièges soit un score légèrement inférieur à celui obtenu en 2002 (71,42% au lieu de 79,35%). Elle révèle aussi une représentation plus équilibrée et plus proche du pluralisme politique de la société tchadienne puisqu'elle fait place à 28 partis politiques au lieu de 15 précédemment, au nombre desquels ceux de l'opposition démocratique se taillent une place de choix.

La victoire de *la majorité présidentielle* était attendue. Son ampleur, dans le cadre plus ouvert et plus transparent du scrutin du 13 février et dans un contexte politique plus apaisé et plus serein qui laissait augurer une certaine érosion du pouvoir, est remarquable. Elle est d'abord le fruit d'une véritable stratégie électorale qui a conduit les responsables du MPS, qui pouvaient aller seuls à la compétition, à forger une coalition « de combat » avec deux partis traditionnellement proches (RDP et Viva RNDP) afin de conquérir des sièges là où sa position pouvait être contestée ou pour « rafler » la majorité absolue dans les circonscriptions où il ne pouvait pas y atteindre seul. Ce choix s'est révélé judicieux dans de nombreuses régions (Kanem, Lac, Logone occidentale, Logone Oriental, Guéra) bien qu'il ait inégalement profité à ses alliés.

Cette victoire est également le fruit d'une campagne vigoureuse et bien construite, appuyée sur un parti bien structuré et solidement implanté sur tout le territoire et sur un programme porteur basé sur le bilan du dernier quinquennat riche de réalisations visibles. Mais elle est aussi la conséquence de la proximité du pouvoir et de toutes les facilités auxquelles elle donne accès. Les finances du MPS étaient solides, son accès aux ressources publiques et privées aisé et l'aide de l'administration territoriale, spontanée ou requise, fréquente et visible en dépit des dispositions expresses de l'Accord Politique de 2007 (chapitre IV) qui les prohibait.

Cette victoire, enfin, donne une base solide au Président et à son gouvernement pour poursuivre leur action avec l'appui de l'Assemblée Nationale et pour rassembler, à nouveau, autour de lui tous les représentants isolés des partis de l'ancienne majorité présidentielle.

La mouvance présidentielle, atomisée en plus de 75 formations, voit sa représentation réduite à 10 partis avec 17 députés. Au sein de celle-ci, le RNDT/le Réveil se taille la part du lion avec 7 représentants et peut espérer regrouper autour de lui quelques isolés afin de constituer un groupe parlementaire. Son président, Pahimi Padacké Albert, Ministre de l'agriculture, membre du Comité de suivi et dissident du parti Viva RNDP de l'ancien Premier Ministre Kassiré Coumakoye, en a l'étoffe.

⁷⁵ MPS, RDP et Viva RNDP.

⁷⁶ 79,35% en 2002

⁷⁷ UNDR 9, URD 7, PUR 2, PDI 11

⁷⁸ FAR/PF 3, RAPAD 1, PAP/JS 1, MPTR 1

L'opposition démocratique, représentée par les 16 partis réunis au sein de la CPDC, auquel se rattache la CTPD, tire bien son épingle du jeu. Avec 27 députés elle représente le groupe le plus important à l'Assemblée Nationale après celui de l'alliance majoritaire. 11 partis⁷⁹ y sont représentés et, parmi eux, deux y détiennent une place de choix, l'UNDR de Saleh Kebzabo avec 9 députés et l'URD du Général Kamougué avec 7 députés. Ces deux fortes personnalités du paysage politique tchadien étaient, l'un et l'autre, candidats à la prochaine élection présidentielle, mais ils se sont ensuite retirés.

L'opposition radicale ressort affaiblie de la compétition. Divisée depuis les défections multiples au sein du parti fédéral de Ngarledji Yorongar, le FAR/PF et ses avatars (RAPAD, FAR/PD) n'ont obtenu que 4 sièges, ce qui les prive, même associés avec le PPJE et le MPTR⁸⁰, de tout espoir de pouvoir constituer un groupe parlementaire autonome à l'Assemblée. Leur capacité d'action en sera amoindrie.

Tous les leaders politiques ont été élus, mais la façon dont ils l'ont été et les résultats obtenus par leurs partis respectifs pourraient modifier leurs positions sur l'échiquier politique.

Haroun Kabadi, le nouveau secrétaire général du MPS a été élu dans sa circonscription du Lac Hiro dans le Moyen Chari avec une marge étroite qui l'oblige à céder le second siège à son opposant de l'UFD/PR. La compétition était vive et la victoire difficile, elle conforte donc la position de Haroun Kabadi à la tête du parti du président qui l'avait nommé à ce poste, à la veille des élections, pour reprendre en main le parti ébranlé par l'affaire des 8 candidats imposés⁸¹ alors que le délai de dépôt des candidatures était forclus. Le bras de fer qui s'en était suivi, entre le Président et le Comité de suivi, avait entraîné la démission de Ngarmajal Gami de la présidence de la CENI et le départ de Nagoum Yamassoum du secrétariat général du MPS.

Lol Mahamat Choua, Président du RDP allié au MPS au sein de l'ART⁸², ancien chef de l'Etat⁸³, candidat à la présidence en 1996, est une figure historique dont les ambitions semblent aujourd'hui limitées. Proche de l'opposition avant l'expédition⁸⁴ de 2008, sa caution au régime et les résultats obtenus par son parti lui assurent une présence visible dans la politique tchadienne. Son partenaire au sein de l'Alliance, Delwa Kassiré Coumakoye, en revanche, n'a pas connu la même fortune. Avec quatre députés seulement, sa formation a subi l'érosion provoquée par le départ de Pahimi Padacké et la création du RNDT/le Réveil⁸⁵. Son jeune rival semble aujourd'hui en mesure de prendre le « leadership » des partis qui soutiennent l'action du Président.

Au sein de la CPDC, Saleh Kebzabo s'affirme comme la figure montante de l'opposition. Porte parole⁸⁶ du mouvement, membre du Comité de suivi, ancien ministre, il vient de remporter une belle victoire dans son fief de Léré où il a enlevé 2 des 3 sièges de sa circonscription. Son alliance avec le PLD à Ndjamena, lui permet d'emmener 9 députés à l'Assemblée où il devrait pouvoir former un groupe parlementaire, auquel d'autres, parmi les 27 élus du mouvement, pourraient se joindre. Il sera, naturellement, le porte-drapeau de l'opposition dont il sera le chef reconnu à l'Assemblée selon les dispositions du statut de l'opposition nouvellement approuvé.

⁷⁹ UNDR 9 + 1 PLD; URD 7 ; UDR 1 ; PUR 2 ; AND 1; PDI/RPT 1; ANDR 1; UFD/PR 1.

⁸⁰ Alliance hypothétique

⁸¹ Changement de 8 candidats primitivement inscrit sur la liste contre l'avis du Conseil Constitutionnel. L'affaire a entraîné le changement de président à la tête de la CENI.

⁸² Alliance pour la Renaissance du Tchad

⁸³ Il a dirigé le GUNT d'avril à septembre 1979

⁸⁴ Ce qui lui avait valu d'être emprisonné

⁸⁵ 7 députés RNDT/le Réveil

⁸⁶ Depuis la disparition du titulaire, Ibni Oumar Mahamat Saleh, enlevé en février 2008

Wadal Abdelkader Kamougué, le chef de l'URD, n'a pas atteint l'objectif qu'il convoitait en emmenant 95 candidats dans la bataille des élections. Avec 7 députés, il ne pourra pas constituer seul un groupe parlementaire.

Ngarlejy Yorongar, le chef historique du FAR/PF, apôtre du fédéralisme a été victime des scissions internes qui ont divisé ses partisans, il vient de subir une sévère défaite et il ne semble plus incarner seul l'opposition radicale. Réélu confortablement dans son fief de Bebedjia, il n'a plus autour de lui que 3 députés et son poids à l'Assemblée en est sensiblement diminué.

Dans ce paysage de politiciens bien connus, une nouvelle star fait son apparition. Elle est incarnée par le chanteur Beral Mbaikoubou, idole de la jeunesse tchadienne, qui vient d'être élu dans le 6^{ème} arrondissement de Ndjamena et qui portera, seul lui aussi, les couleurs du parti MPTR.

Les corrections apportées par le Conseil Constitutionnel aux résultats provisoires produits difficilement par la CENI, qui, jusqu'au bout, se sera montrée déficiente, n'ont pas modifié pas sensiblement le rapport des forces politiques du nouveau parlement. L'incertitude qui demeure sur la composition de l'Assemblée Nationale au terme des élections partielles ne met pas en péril la majorité dont dispose, dès à présent, l'Alliance pour la Renaissance du Tchad qui, d'évidence, devrait même la conforter en enlevant une partie des 13 sièges encore à pourvoir.

La coalition présidentielle peut, d'autre part, puiser dans les rangs des partis de la « mouvance présidentielle » dont les représentants seront toujours disposés à participer au pouvoir et à l'appuyer.

L'opposition démocratique, enfin, mieux représentée que par le passé, pourrait jouer son rôle de contre pouvoir et de proposition pour peu qu'elle s'organise et accroisse ses forces en regroupant autour d'elle tous ceux qui veulent contribuer à l'œuvre législative.

XIV. CONTENTIEUX

Le contentieux préélectoral

La principale juridiction compétente pour le contentieux des élections législatives est le Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel examine les plaintes relatives aux candidatures et aux résultats et il statue en premier et dernier recours. A part cette juridiction, on constate une regrettable absence quasi-totale de juridictions et de procédures clairement établies par rapport aux litiges qui pourraient apparaître au cours différentes étapes du processus électoral. Une telle centralisation ralentit la résolution des litiges et ne permet pas de mesures correctives fondées sur le principe de proportionnalité.

Le cadre juridique ne prévoit pas de procédures claires pour contester les décisions de l'administration électorale, ni de procédures pour la résolution de recours relatives aux infractions des règlements de la campagne électorale qui ne sont pas du caractère pénal ainsi qu'un manque d'éventuelles sanctions y afférentes. De surcroît, la législation ne prévoit pas de sanctions administratives ou disciplinaires par rapport aux actes et omissions des membres de l'administration électorale. Il est arrivé que des plaintes, contre les membres de l'administration électorale qui faisaient campagne, n'ont reçu aucune réponse ni des CENI ni des Tribunaux où elles ont été déposées. Une confusion évidente s'est également manifestée auprès de la plupart des acteurs politiques qui préféraient déposer les plaintes portant sur des infractions pénales auprès des démembrés de la CENI ou des autorités administratives (qui, en général, n'ont pas considéré opportun de transférer ces plaintes aux juridictions compétentes) plutôt qu'aux tribunaux.

Les Tribunaux de Première Instance sont compétents pour le contentieux de l'inscription sur les listes électorales, notamment pour les cas de radiation de la liste électorale. Les Tribunaux n'ont pas été saisis sauf dans un seul cas, probablement en raison du traitement tardif des réclamations relatives aux listes par la CENI et du fait que cette compétence était une nouveauté introduite par les modifications du Code Electoral en 2010.

Le contentieux postélectoral

Suite aux élections législatives du 13 février, les partis de l'opposition, ainsi que le parti au pouvoir, ont déposé auprès des diverses instances des plaintes invoquant des irrégularités et demandant le recomptage et l'annulation du scrutin dans plusieurs bureaux de vote ainsi que l'annulation des résultats dans certaines circonscriptions. La MOE est en possession des copies de plus de 40 plaintes qui invoquent des irrégularités telles que vote multiple, pression et intimidation sur les électeurs de la part des autorités locales, déchirure et remplacement des procès-verbaux, procès-verbaux manquants et non pris en compte pendant la centralisation, refus de remettre les procès-verbaux aux délégués des partis politiques, bulletins de vote valables comptés comme nuls. Ces plaintes ont été déposées auprès des CENI sous-préfectorales, régionales, auprès de la CENI centrale, du Conseil Constitutionnel et même auprès de la Cour Suprême⁸⁷. Etant donné que la seule juridiction compétente pour se prononcer sur les litiges postélectoraux et pour annuler les résultats est le Conseil Constitutionnel, le dépôt des plaintes a révélé une large méconnaissance des dispositions du Code Electoral de la part des acteurs politiques ainsi qu'un manque de formation de leurs délégués. A souligner également que les délégués des partis politiques dans les bureaux de vote n'ont pas toujours bénéficié de la disposition de loi qui permet aux délégués de présenter des observations, protestations ou contestations au sujet du déroulement des opérations de vote et de ne pas exiger mention au procès verbal qu'ils doivent contresigner⁸⁸. En revanche, dans la plupart des cas où ils avaient des contestations, ils ont préféré refuser de signer et de recevoir le procès-verbal sans avoir indiqué la nature de leurs contestations. Dans certains cas, les délégués des partis politiques surtout ceux de l'opposition ont dénoncé le fait que les présidents des bureaux de vote ont refusé de leur remettre une copie du procès-verbal.

La CENI avait informé la MOE que la plénière allait examiner les plaintes contre les membres des divers démembrements de la CENI. En ce qui concerne les demandes d'annulation et même de recomptage, la CENI a transféré toutes les requêtes relatives au Conseil Constitutionnel sans les examiner. Le dépôt des requêtes auprès du Conseil Constitutionnel avant la proclamation des résultats provisoires par la CENI a été jugé prématuré par le Conseil Constitutionnel dont le Greffier avisait les requérants de déposer leurs plaintes à une étape ultérieure.⁸⁹

Etant donné l'absence d'une compétence de l'administration électorale et précisément de la CENI centrale sur les litiges relatifs au déroulement du scrutin et au dépouillement et à la centralisation des résultats en tant que juridiction de premier recours, la procédure de la résolution du contentieux postélectoral demeure trop centralisée et prolongée.⁹⁰ Il est regrettable que la législation électorale ne fasse aucune mention de la possibilité de recomptage et des conditions sous lesquelles une telle procédure pourrait s'effectuer ; une procédure qui pourrait corriger les défaillances du dépouillement sans recourir à l'annulation des résultats. Il serait également souhaitable de voir reconnaître dans le cadre d'une réforme

⁸⁷ La Cour Suprême n'est compétente que pour les élections locales.

⁸⁸ Article 42 du Code Electoral

⁸⁹ Le Code Electoral prévoit que l'élection d'un député peut être contestée devant le Conseil Constitutionnel dans un délai de dix jours à partir de la date de la proclamation des résultats du scrutin (article 161, alinéa 1).

⁹⁰ L'épuisement des voies de recours en ce qui concerne les élections législatives et par conséquent la proclamation des résultats définitifs parvient 37 jours au plus tard après le jour du scrutin (articles 74, 161, 163 et 164 du Code Electoral).

future de la législation électorale une compétence de la CENI centrale par rapport au contentieux sur la centralisation des résultats par les CENI départementales.

Recours auprès du Conseil Constitutionnel

Suite à la proclamation des résultats provisoires par la CENI le 27 février, 194 requêtes ont été déposées auprès du Conseil Constitutionnel, par des partis d'opposition ainsi que par le parti au pouvoir le MPS, demandant l'annulation du scrutin dans plusieurs circonscriptions et le recomptage des voix. Un nombre élevé de requêtes a notamment été déposé dans les circonscriptions de Mandoul Occidental, Mayo Boneye, Tandjilé Est, Tandjilé Ouest, 7^{ème} Arrondissement de N'Djaména et 8^{ème} Arrondissement de N'Djaména. Les requérants ont invoqué des irrégularités graves, les plus récurrentes parmi ces irrégularités ayant été des cartes d'électeurs hors série ou falsifiées, le vote multiple, la destruction de bulletins, la proportion anormale de bulletins nuls, l'annulation de bulletins valables, des incohérences et écarts dans les chiffres des résultats provisoires, des cas d'obstruction et d'expulsion de délégués des partis politiques dans les bureaux de vote, l'immixtion des autorités administratives et traditionnelles pendant la campagne électorale ainsi que pendant le déroulement du scrutin.

Le Conseil Constitutionnel a déclaré 120 requêtes irrecevables pour des raisons diverses : pour avoir été introduites avant la proclamation des résultats provisoires, pour avoir été introduites après le délai d'exercice des recours, pour faute de qualité des requérants, pour ne pas être étayées par des éléments ou faits probants, pour ne pas indiquer les moyens de droit qui sous-tendraient les faits évoqués et parce que ne contenant que des griefs sans influence sur le résultat de l'élection.

La plupart des requêtes examinées sur le fond par le Conseil ont été rejetées comme non fondées dans les cas où elles ne contenaient pas d'éléments de preuve ou sans objet dans les cas où le Conseil Constitutionnel avait déjà annulé d'office les procès-verbaux invoqués par les requérants. La requête de FAR/ PF demandant l'annulation du scrutin du 13 février dans toute l'étendue du pays ou à défaut, l'annulation des listes du MPS ou de la coalition MPS-VIVA/RNDP-RDP a également été rejetée. Le Conseil Constitutionnel a considéré que la demande d'annulation des élections dans leur ensemble et l'annulation des listes qui ont été présentées par un parti ou coalition ne répond pas à l'objet du recours tel que défini dans le Code Electoral.

Le Conseil Constitutionnel a accepté les requêtes des partis RNDT/Le Réveil, PND, UNDR, PDPT, FAR/PF, URD, MDST/UDR, MNR/ MD, RNDT, QND et USND par rapport à la circonscription de Mayo Boneye. Considérant que le défaut de proclamation des résultats provisoires par la CENI pour une circonscription déterminée crée une situation exceptionnelle qui ne saurait dispenser le Conseil de procéder à l'examen des opérations électorales dans cette circonscription et que les documents transmis au Conseil Constitutionnel font apparaître de graves anomalies dans le contenu des procès-verbaux de dépouillement et dans les fiches de centralisation des résultats, le Conseil a annulé les élections dans le Mayo Boneye et ordonné de nouvelles élections dans cette circonscription.

Le Conseil a déclaré partiellement fondée la requête du parti CDF concernant la circonscription du Mandoul Occidental en constatant l'utilisation de bulletins de vote différents ayant entraîné un soupçon de fraude de nature à entacher la sincérité du vote ainsi que d'autres irrégularités telles que le manque d'isolaires ou le recrutement d'illettrés dans les bureaux de vote et il a ordonné l'organisation d'élections partielles. La requête du regroupement de partis PRT, PDDL, CTPD et PNDR ainsi que celles du parti FAR/PD et du parti UDR demandant l'annulation des élections dans la circonscription de Tandjilé Ouest ont été également déclarées partiellement fondées et après y avoir constaté

des irrégularités telles que des fausses cartes d'électeurs et des bulletins de vote préalablement marqués, le Conseil a à aussi ordonné l'organisation d'élections partielles.

XV. RECOMMANDATIONS

Introduction

La MOE UE a organisé, le 24 février 2011, un séminaire avec la CENI pour échanger des points de vue sur les dysfonctionnements observés lors des législatives et formuler des recommandations préliminaires, simples et pratiques, en vue de la présidentielle et des élections locales qui doivent clôturer le présent cycle électoral. A cette occasion, la MOE UE a insisté, entre autres, sur la nécessité de renforcer la communication entre la CENI centrale et ses démembrements, de s'investir dans la formation (et même revoir la sélection) des membres des BV et dans la sensibilisation des électeurs sur les procédures de vote, de respecter scrupuleusement le chronogramme dans les élections à venir et de faire respecter, dans la mesure du possible, la liste des BV produite par le BPE, ainsi qu'à procéder à une remise ordonnée et contrôlée des cartes d'électeurs encore dans sa possession. D'autres recommandations, d'ordre mineur, portaient sur la nécessité d'utiliser une encre indélébile de meilleure qualité ou sur l'urgence de produire des guides simples et claires dans les langues les plus répandues dans le pays à l'usage des membres des BV et des délégués des partis politiques.

Les recommandations présentées dans ce rapport, bien qu'elles reprennent certains éléments des recommandations préliminaires déjà discutées avec la CENI, s'attaquent parfois à des problèmes structureaux de l'administration électorale repérés par la MOE pendant la période d'observation et portent pour la plupart sur le long terme avec notamment le prochain cycle électoral.

Recommandations

1. Fonctionnement de la CENI

Il est la conviction de la MOE UE que la CENI doit devenir plus opérationnelle, plus performante et plus active sans pour autant renoncer au rôle de garant de la neutralité du processus électoral dévolu à sa plénière paritaire. Pour ce faire, elle doit davantage s'appuyer sur le personnel technique au premier rang le Bureau permanent des élections (BPE), qui constitue sa principale structure administrative. Une institution comme la CENI tchadienne (plénière et sous commissions) est sans doute en mesure de superviser le travail du BPE et d'adopter les décisions nécessaires pour combler les lacunes de la législation électorale. Mais il est moins évident qu'avec son système de travail actuel, basé sur la centralisation de la presque totalité de ses fonctions entre les mains de ses membres « politiques », elle puisse devenir un instrument réellement efficace dans la gestion des élections, sauf si, bien entendu, les partis sont capables de proposer pour le poste des personnes de profil technique et disposant d'une expérience démontrée dans l'organisation des élections. Il est de l'avis de la MOE UE que la solution la plus simple serait de renforcer les fonctions du Bureau permanent des élections et le rôle de son directeur général, qui devrait devenir, entouré d'une équipe adéquate, le véritable planificateur (et exécuteur) de l'ensemble des opérations électorales (logistique, formation et sensibilisation et coordination avec les démembrements inclus) sous la supervision de la plénière et des sous-commissions de la CENI. La MOE UE considère aussi qu'un BPE aux fonctions techniques élargies et renforcées pourrait contribuer, de

manière bien plus efficace que les « délégués régionaux » de la CENI, à assurer la communication avec les démembrements, en leur apportant de l'assistance technique et des instructions opérationnelles homogènes dans toutes les régions du pays. Finalement, un rôle plus déterminant du BPE, la branche technique de la CENI, dans l'ensemble des opérations électorales est probablement la garantie d'un plus grand respect des échéances du chronogramme. Tout ceci n'induit pas nécessairement de changements législatifs et peut être facilement accompli via délégation même si un amendement en ce sens, respectueux de l'esprit de l'Accord Politique 2007, à la Loi portant création d'une CENI pourrait ajouter des garanties de succès au renforcement du BPE.

2. Recensement électoral

La MOE UE recommande fermement à la CENI que tout nouveau recensement électoral ou toute mise à jour du recensement de 2010 soient élaborés avec l'appui d'une cartographie électorale et d'une codification des BV qui permettent de produire une liste provisoire des BV adaptée aux besoins géographiques de la population et aux critères du code électoral, ainsi qu'une LEPI facile à être découpée en listes électorales par BV. Egalement, pour tout nouveau recensement électoral ou toute mise à jour du recensement actuel, la CENI devra s'investir dans la sélection et la formation homogène et de qualité des agents recenseurs recrutés. Sans l'adoption de ces mesures, les problèmes rencontrés lors de l'identification des BV, la confection des listes électorales et même la distribution des cartes d'électeurs lors des législatives du 13 février risquent de se reproduire dans les élections à venir. L'opinion de la MOE UE est que l'introduction de ces mesures, qui auront sans doute un certain impact budgétaire, n'induit pas de changements législatifs.

3. Liste des bureaux de vote, listes électorales, cartes d'électeurs

La MOE UE rappelle à la CENI qu'il est de la plus grande importance que la liste des BV soit publiée et distribuée suffisamment à l'avance aux différents démembrements de la CENI pour leur permettre de compléter à temps les préparatifs du scrutin. La CENI et le BPE ont également la responsabilité de publier et de distribuer les listes électorales conformément au chronogramme. Finalement, la remise des cartes d'électeurs doit être faite sur une base individuelle, avec l'appui des listes de distribution permettant de contrôler l'identité du titulaire, et au cours d'une période suffisamment prolongée pour que tout électeur raisonnablement diligent qui le désire puisse avoir l'opportunité de la retirer. Une campagne de sensibilisation des électeurs à la radio sur les délais, les procédures et les lieux de remise des cartes serait de la plus grande utilité.

4. Sélection et formation des membres des BV. Sensibilisation des électeurs

- i) La MOE UE recommande à la CENI, tout en respectant le principe de parité gouvernement/opposition, de vérifier au préalable l'aptitude et la capacité des membres des bureaux de vote à remplir leur tâche de manière satisfaisante. Un certain niveau scolaire pourrait et devrait être exigé.
- ii) Il est de la plus grande importance pour le succès du déroulement des opérations de vote et dépouillement, ainsi que pour la qualité du remplissage des procès verbaux dans les bureaux de vote, que leurs membres reçoivent de la CENI une formation essentiellement pratique et dispensée dans une langue de leur connaissance suffisamment à l'avance. De même, les guides destinés aux membres des BV

devront être simples, clairs, visuels, pratiques et publiés dans les langues les plus répandues dans le pays.

- iii) Vu le manque de connaissances sur la procédure de vote très fréquemment observé chez les électeurs, la mise en place par la CENI d'une véritable stratégie nationale de sensibilisation en cette matière est indispensable. Des messages de sensibilisation, à la fois clairs et simples dans leur pédagogie, devraient être diffusés non seulement pendant la campagne mais aussi au cours de la période de précampagne.

5. Cadre légal : lacunes identifiées

La MOE UE soumet à la considération du gouvernement, en tant que l'un des détenteurs de l'initiative législative, et de la nouvelle Assemblée Nationale la recommandation de procéder à des éventuels amendements du cadre juridique électoral tchadien afin de combler un certain nombre de lacunes dont l'absence de réglementation a eu un impact négatif sur le processus électoral. Dans ce sens, la MOE UE est de l'avis qu'il serait convenable de :

- i) Modifier la loi portant création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante afin de préciser le statut des membres à tous les niveaux de l'administration électorale et surtout les incompatibilités et leur responsabilité légale dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les conditions qui détermineraient la révocation ou le remplacement des membres de la CENI et de ses démembrements, les organes compétents pour prendre une telle décision ainsi que le mécanisme y afférent.
- ii) Etablir, dans la Loi portant création d'une CENI, un mécanisme précis, auprès des institutions judiciaires, avec des délais adaptés au processus électoral, pour des recours potentiels contre des décisions de l'administration électorale autres que l'enregistrement des candidats ou la publication des résultats provisoires des élections législatives (déjà envisagés par la législation tchadienne).
- iii) Introduire, dans le Code Electoral, la possibilité de procéder, au niveau des démembrements, soit d'office soit à la demande des partis politiques, à des éventuels recomptages, en toute transparence et en présence de délégués de partis et d'observateurs, des bulletins de votes des bureaux de vote dont les procès verbaux relèvent des inconsistances arithmétiques importantes ou présentent un nombre anormalement élevé de bulletins nuls. Une telle mesure aurait pu permettre de corriger préventivement un bon nombre de PV qui ont été, en raison de leurs déficiences, annulés par le Conseil Constitutionnel. Toute opération de recomptage exige au préalable l'adoption de mesures efficaces de conservation et de sécurisation des bulletins de vote de tous les BV du pays.
- iv) Finalement, il serait de plus grande utilité de garantir la parution régulière du Journal Officiel, même seulement en version électronique pour réduire les coûts, afin de assurer la publication de la législation ce qui permettra son accessibilité aux acteurs politiques ainsi qu'aux citoyens.

6. Règlements de la CENI. Matières non suffisamment réglées.

Il est de la plus haute importance que la CENI aborde avec célérité la réglementation de certains aspects procéduraux que la législation lui confie. Les plus importants, selon le critère de la MOE UE, sont les suivants :

- i) Préciser les dispositions relatives au déroulement de la campagne électorale et établir des sanctions et des mesures correctives précises en cas d'infraction (par exemple, en matière de rassemblements politiques - besoin ou non de notification, autorité à notifier, autorité pouvant empêcher un rassemblement et pour quelles raisons - ou d'affichage des matériaux de campagne). La loi exige que les modalités soient établies par décret après avis de la CENI.
- ii) Réglementer de manière précise la procédure du scrutin des Forces de Défense et de Sécurité ainsi que du scrutin des nomades afin d'assurer la transparence et l'uniformité dans l'application des règles. L'établissement d'un fichier électoral des FDS, de listes d'émargement et de listes électorales distinctes serait souhaitable.
- iii) Réaffirmer, en conformité avec le Code électoral, à travers l'adoption d'une décision claire dont le contenu devra être au centre de la formation des membres des BV et des délégués des partis, le principe du respect de la volonté du votant comme seul critère applicable à l'heure de déterminer la validité ou la nullité des bulletins de vote. L'adoption de critères rigoristes, injustifiée mais attribuable au manque de clarté des instructions reçues de la CENI, de la part des membres des BV est à l'origine d'une bon parti du taux très élevé de bulletins nuls enregistré le 13 février.
- iv) Réglementer les modalités précises de la centralisation des résultats au niveau de la circonscription afin d'augmenter la transparence et l'authenticité des résultats. Le rapport de centralisation devrait être formalisé dans un PV unique pour tout le pays et établi par la CENI.

7. Partis politiques

La MOE UE recommande aux partis politiques de s'investir dans la sélection et la formation de leurs délégués auprès des BV afin d'assurer un suivi de qualité du déroulement du scrutin et des opérations de décompte des voix et de remplissage des PV. Cette formation (qui devrait bénéficier du support de la CENI, à travers par exemple une formation des formateurs des partis et la mise à disposition de manuels à leur usage) doit donner la capacité aux délégués des partis de formuler par écrit dans les documents officiels du BV des objections et des commentaires sur toute irrégularité observée. Sans ces objections, la plupart des recours mettant en question la validité des données du PV d'un bureau de vote risquent d'être rejetés par le Conseil Constitutionnel. De même, et au vu du nombre très élevé de recours déclarés non recevables en raison de vices de forme, l'assistance d'un avocat est de la plus haute importance au moment de formuler et de déposer une requête auprès du Conseil Constitutionnel.

8. Renforcement de la participation des femmes à la vie politique et à l'administration de la CENI

Le fait que les femmes ne représentent que 12,57% des membres de la nouvelle Assemblée Nationale est significatif de la nécessité d'adopter des mesures, soit à travers la législation soit au sein des partis eux-mêmes, visant à faciliter et promouvoir une représentation politique plus équilibrée entre les genres au parlement tchadien. De même, la MOE UE encourage les partis politiques, responsables de la nomination des membres de la CENI et de ses démembrements, à renforcer la présence des femmes dans les futures commissions. La MOE UE encourage également les efforts de la société civile en faveur de l'éducation civique des femmes, de leur formation et de leur implication dans la vie publique.

9. Rôle des médias dans la campagne électorale

- i) La législation tchadienne, surtout la loi 009/PR/2010 ainsi que la Décision 001/HCC/P/SG/2011, devrait être modifiée pour permettre aux médias audiovisuels d'accorder une couverture journalistique équitable (et non pas égale), prévue dans les standards internationaux, aux différentes forces politiques en concurrence pendant les campagnes électorales. Malheureusement, il est possible qu'une modification de la Constitution (Titre X, Article 185) soit aussi nécessaire à cet égard. Ces adaptations auraient l'avantage de permettre dans la pratique une couverture effective et pluraliste pendant les périodes électorales. Il est à noter qu'imposer une exigence légale aux médias audiovisuels privés vis-à-vis du temps d'antenne à consacrer aux partis politiques dans leur couverture journalistique semblerait aller au-delà du rôle d'une institution publique réglementant les médias comme le HCC.
- ii) Bien qu'une réglementation interdisant l'émission et la publication de tout discours d'incitation à la haine raciale soit nécessaire dans la législation, l'interprétation extensive de la Loi 17 jusqu'à présent a eu tendance à se retourner contre les journalistes. L'application de cette loi mériterait d'être clarifiée, sans remettre en cause ni la garantie constitutionnelle de la liberté de la presse ainsi que celle d'opinion et d'expression, ni la responsabilité des médias dans la diffusion ou l'exploitation éventuelle d'incitations à la haine ou à la division dans leurs programmes ou colonnes. Ces précisions, faisant suite à une consultation avec les journalistes (presse écrite et médias audiovisuels) et les instances professionnelles, devraient par la suite faire l'objet d'une publication..
- iii) La réglementation relative à la campagne mise en place par le HCC a eu pour effet d'empêcher une réelle couverture pluraliste des élections, à l'encontre de son obligation de veiller au pluralisme du paysage médiatique. Alors que le HCC considérerait que diffuser des messages gratuits des partis politiques relevait d'une « couverture électorale », il faut noter que l'émission de ces messages ne constitue pas une couverture journalistique. Une approche visant à encourager l'activité et la diversité des médias, et moins focalisée sur la mise en place de règles limitant dans la pratique le travail des journalistes, aurait l'avantage de favoriser le développement du secteur. Le plafonnement à 15 minutes imposé aux médias publics dans la couverture de l'actualité électorale pendant les grandes éditions de leurs journaux devrait être levé.
- iv) La formation des journalistes doit être une priorité pour les médias. Le secteur médiatique devrait également bénéficier d'investissements dans l'équipement des journalistes. La mutualisation des ressources dans un premier temps (par exemple, le financement de la mise en place d'une agence de presse privée) pourrait aider à assurer une couverture pluraliste, aussi bien dans la presse écrite que dans les médias audiovisuels, des autres élections à venir cette année. La possibilité

d'augmenter l'aide financière à la presse écrite, qui fait notamment face à des frais d'imprimerie prohibitifs, devrait être étudiée aussi bien par le Haut Conseil de la Communication que par les bailleurs de fonds.

- v) La RNT et Télé Tchad, en tant que services publics, sont soumis, tout comme les médias privés, à la déontologie journalistique portant sur l'objectivité et la neutralité. Toutefois, une large présence dominante du MPS a été constatée dans la couverture électorale de la radio et télévision d'Etat. Ces médias devraient veiller à respecter leurs responsabilités journalistiques et à suivre la *Charte des médias et des journalistes du Tchad en période électorale*.