
**PROGRAMME D'APPUI MULTIDONATEUR
AU PROCESSUS ÉLECTORAL DU TCHAD**

**RAPPORT DE LA
MISSION TECHNIQUE
INTERNATIONALE**

AVEC ANNEXES

**José Astorkia,
Coordonnateur de l'équipe
d'appui technique au processus
électoral du Tchad
Consultant international PNUD**

**Linda Trudel,
Consultante électorale internationale
IFES/USAID**

N'Djaména, le 17 novembre 1994

REMERCIEMENTS

L'équipe d'experts internationaux souhaitent remercier les personnes qui de près ou de loin ont facilité leur travail dont le produit final est le rapport qu'ils soumettent aujourd'hui.

Nous aimerions remercier entre autres, les trois consultants nationaux qui par leur support technique ont contribué au succès de notre mission.

Un sincère remerciement est également adressé à Monsieur Samir Zogbhy, chargé du dossier électoral à l'USAID/Tchad et Monsieur Amadou Mamadou, chargé du dossier électoral au PNUD, qui par leurs conseils judicieux et leur appui moral nous ont aidé à effectuer un travail parfois difficile compte tenu du contexte.

Enfin, nous tenons à souligner l'aide précieuse apportée par Monsieur Gontran Bolduc, expert Canadien en Télécommunications et consultant de l'UIT au Tchad, qui a gracieusement mis à notre disposition son équipement personnel informatique pour la mise en page de notre rapport final.

José Astorkia,
Coordonnateur de l'équipe
d'appui technique au processus
électoral du Tchad
Consultant international PNUD

Linda Trudel,
Consultante électorale internationale
IFES/USAID

N'Djaména, le 17 novembre 1994

Table des matières

I	ORIGINE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION	1
1	LA DEMANDE D'ASSISTANCE	1
2	LES TERMES DE RÉFÉRENCE	2
3	COMPOSITION DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE	2
4	LE CALENDRIER ET L'AJUSTEMENT DES EXPERTS DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE	3
II	LA PÉRIODE DE TRANSITION AU TCHAD	6
1	LA PÉRIODE PRÉCÉDANT LA CONFÉRENCE NATIONALE SOUVERAINE	6
2	LES ACQUIS DE LA CNS	7
III	ANALYSE DU CONTEXTE ACTUEL	9
1	LE CONTEXTE DÉCRIT DANS LA LETTRE DU 8 JUILLET 1994 DU PREMIER MINISTRE DE LA TRANSITION	9
2	LE CONTEXTE TEL QU'IL SE PRÉSENTAIT A L'ARRIVÉE DE L'ÉQUIPE TECHNIQUE INTERNATIONALE	10
3	UNE PREMIERE SYNTHÈSE SUR LES CONDITIONS DU PROCESSUS DE DEMOCRATISATION AU TCHAD A L'ARRIVÉE DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE	12
4	L'ENQUÊTE SUR LE TERRAIN	13
IV	INDICATEURS SUR LES CONDITIONS POLITIQUES	16
1	LES CONSENSUS PREALABLES	16
2	DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE (CENI)	16
3	LA CHARTE DES PARTIS POLITIQUES	17
4	LE HAUT CONSEIL DE LA COMMUNICATION	18
5	DES CONDITIONS POUR BATTRE CAMPAGNE	18
6	DE LA NEUTRALITÉ DE L'ADMINISTRATION	19
7	DE LA SÉCURITÉ	19
8	DE L'ÉDUCATION CIVIQUE	20
V	RECOMMANDATIONS	21
VI	EVALUATION DU BUDGET	25
	INDICATIONS DU BUDGET	26

LISTE DES ANNEXES

- 1 Lettre du PMT du 8 juillet 1994
- 2 Réunion informelle de coordination du 15 juillet 1994
- 3 Assistance coordonnée des donateurs au processus électoral tchadien, 27 septembre 1994
- 4 Réponse des donateurs au PMT
- 5 Termes de référence réaménagés
- 6 Décret 238 PR/MIS/94
- 7 Communiqué de presse de la Présidence de la République, 7 octobre 1994
- 8 Proposition de loi du CST sur la Commission Électorale Nationale Indépendante
- 9 La grande peur des partis politiques "Le Patriote"
- 10 Annexe des personnalités Tchadiennes rencontrées
- 11 Compte rendu de la rencontre avec les instances de la Transition, 5 novembre 1994
- 12 Ordonnance 22/PR/89
- 13 Ordonnance 15/PR/91
- 14 Charte de la Transition
- 15 Cahier des Charges du gouvernement de Transition
- 16 Projet de loi électorale
- 17 Projet de Charte des Partis Politiques
- 18 Projet de Constitution
- 19 Liste des partis politiques

I ORIGINE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

I LA DEMANDE D'ASSISTANCE

Le Premier ministre du gouvernement de Transition du Tchad adressa le 8 juillet 1994 une requête aux principaux donateurs sollicitant l'assistance au processus électoral devant conduire le pays à l'installation d'institutions politiques démocratiques.

La Conférence Nationale Souveraine ayant fixé initialement une période de transition de 12 mois. Ce délai a dû être reporté d'un an par le Conseil Supérieur de la Transition. La nouvelle date arrêtée pour mettre un terme à la période de transition a été fixée au 6 avril 1995. Cette période ne peut plus être prorogée selon les dispositions légales de la Charte de Transition (art. 108).

La requête du Premier ministre a été adressée par conséquent seulement 10 mois avant la date fixée pour mettre un terme à la transition politique tchadienne.

D'autre part, si les dispositions de la Charte de Transition étaient respectées, l'ensemble des opérations électorales (recensement, référendum, législatives et présidentielles) devraient obligatoirement avoir lieu avant le 6 avril 1995.

Compte tenu du caractère urgent et complexe de la demande formulée par le gouvernement tchadien, une première réunion informelle de coordination entre les principaux donateurs s'est tenue au siège du PNUD à N'Djaména le 15 juillet 1994.

Lors de cette première réunion destinée à examiner les termes de la requête, étaient présents les ambassadeurs ou les représentants des Etats-Unis, de la France, de l'Allemagne, de la Suisse, de l'Union Européenne, de la Banque mondiale et du PNUD.

L'ensemble des bailleurs de fonds, tout en constatant les retards importants accusés pour l'organisation des élections tchadiennes, a néanmoins considéré l'importance cruciale pour l'avenir du pays de relancer le processus électoral. Cependant, les donateurs ont conditionné l'assistance à la mise en place de certains préalables tels que l'adoption d'un code électoral et la création d'une Commission Électorale Nationale Indépendante.

Les donateurs sont aussi tombés d'accord sur l'harmonisation de leurs démarches vis-à-vis la partie tchadienne tant au niveau politique que technique.

Sur le plan politique, les ambassadeurs Français et Américain ont été chargés de maintenir le dialogue avec les autorités du Tchad. Sur le plan technique, ils se sont mis d'accord pour assurer un soutien au processus électoral si les conditions nécessaires étaient réunies, sous la forme d'un programme d'appui unique multidonateur. La tâche d'assurer la formulation et l'évaluation des coûts de l'assistance électorale fut confiée au Coordonnateur-résident des Nations Unies.

Une deuxième réunion de coordination technique au niveau des donateurs s'est tenue à N'Djamena le 27 septembre 1994 au siège du PNUD. Lors de cette rencontre, on prit note des demandes formulées par le Canada et les Pays-Bas pour se joindre au programme multidonateur, sous réserve des mêmes préalables que ceux posés par la coordination des donateurs.

Suite à l'analyse de la situation, les donateurs se sont mis d'accord pour financer une mission internationale d'experts dans les plus brefs délais.

L'équipe d'experts devait être fournie par l'USAID, la France et le PNUD/ONU. La coordination de la mission technique internationale serait assurée par un expert en organisation électorale proposé par l'Electoral Assistance Division des Nations Unies et ayant comme mandat de vérifier les conditions de transparence des élections; de faire la synthèse des évaluations sectorielles du reste de l'équipe et de mettre en forme les recommandations aux donateurs et au gouvernement tchadien.

Un accord fut conclu parmi les donateurs pour actualiser les termes de référence de la mission et pour faire en sorte que les experts engagés commencent leurs travaux à N'Djaména le 17 octobre 1994.

2 LES TERMES DE RÉFÉRENCE

L'équipe avait pour mandat d'identifier les conditions dans lesquelles le référendum constitutionnel et les élections législatives et présidentielles peuvent se dérouler, dans des délais raisonnables, de manière libre, transparente et démocratique. Cet examen doit conduire à établir un plan de réalisation auquel les donateurs qui le souhaitent, contribueront à travers un programme d'appui coordonné sur le plan technique par le Coordonnateur-Résident du Système des Nations Unies.

3 COMPOSITION DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE

Suite aux accords intervenus entre les différents donateurs, une équipe internationale a été mise en place pour analyser sur le terrain les problèmes et les conditions de la transition démocratique au Tchad.

Selon ces accords, des experts ont été fournis par les Nations Unies, les Etats-Unis et la France.

1. Monsieur José Astorkia, Espagnol, consultant international des Nations Unies et expert généraliste en organisation électorale. Chef d'équipe, coordonnateur du rapport, proposé par le E.A.D/ONU/PNUD et ayant le "placet" du gouvernement du Tchad

2. Madame Linda Trudel, Canadienne, engagée par International Foundation for Electoral Systems dont le siège est à Washington et agréée par l'USAID/Tchad. Politologue et ayant des expériences onusiennes en organisation et supervision électorales.

3. Deux experts envoyés par le gouvernement Français

Monsieur Jacques Lecornec, expert en droit constitutionnel

Monsieur Jean-François Verdier, expert logisticien

Les experts internationaux ont aussi bénéficié de l'appui de trois experts nationaux identifiés sur place par le PNUD et l'USAID.

4 LE CALENDRIER ET L'AJUSTEMENT DES EXPERTS DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE

Compte tenu de la formulation tardive de la demande d'assistance technique par le gouvernement tchadien et du fait que la mobilisation des experts fournis par les différents donateurs dépendait des décisions prises par les sièges respectifs, l'arrivée à N'Djaména de l'ensemble de l'équipe n'a pas été synchronique.

Néanmoins, il faut considérer comme un exploit que les membres de l'équipe fournie par les Nations Unies, les Etats-Unis et la France se soient trouvés sur le terrain avec un décalage d'à peine une semaine entre les différentes arrivées.

Les experts chargés d'analyses sectorielles dépêchés par les Etats-Unis et la France ayant été les premiers à commencer leur travail sur le terrain, il s'agissait pour les Nations Unies d'assurer la présence à N'Djaména du coordonnateur chargé de faire la synthèse au delà de la période de travail fixée par les autres membres de l'équipe technique.

C'est ainsi que l'experte des Etats-Unis a commencé, selon les termes de référence de la mission, son travail de terrain. C'est ainsi, également, que les experts délégués par la France ont débuté leurs activités quelques jours avant l'arrivée du coordonnateur et selon les instructions bien précises reçues de Paris quant à leur mandat et quant à leur indépendance fonctionnelle du reste de la mission internationale.

Les membres de l'équipe étaient finalement regroupés le 22 octobre et deux réunions de coordination ont eu lieu au siège du PNUD avant le départ des experts Français pour qui la durée de la mission était très limitée dans le temps (10 jours). C'est à dire environ le tiers du temps dévolu au reste de l'équipe internationale.

A l'occasion de ces deux rencontres, les experts Français ont fait part des résultats de leur travail en fournissant verbalement quelques éléments du rapport qu'ils avaient élaboré.

En synthèse, l'approche des techniciens Français s'est circonscrite aux données fournies par les instances de la transition. Ils se sont penchés sur la lecture des textes ou des projets législatifs portant notamment sur la Constitution et le Code Électoral. A partir de là, un projet de calendrier et de budget a été élaboré.

Les conclusions des experts Français avant leur départ dans la troisième semaine d'octobre étaient en général les suivantes:

- ✓ les textes légaux (en projet) étaient cohérents;
- ✓ le recensement électoral prévu étant un acte administratif, ils ne voyaient pas d'objection majeure pour que le ministère de l'Intérieur tchadien dirige l'opération selon les termes du décret 238;
- ✓ ils recommandaient dans les plus brefs délais, la création de la Commission Électorale Nationale Indépendante

Quant au calendrier électoral, ils l'envisageaient de la manière suivante:

- ✓ recensement électoral: du 1er décembre 1994 au 15 janvier 1995
- ✓ référendum constitutionnel: 29 janvier 1995
- ✓ élection présidentielle: 1er tour: 28 mars 1995; 2e tour: 7 ou 15 jours après
- ✓ Élections législatives: fin mai 1995 (avant la saison des pluies)
- ✓ Repousser la date finale de la période transition de 30 à 45 jours pour permettre ces opérations.

Concernant le budget, ils estimaient le coût global des opérations électorales, incluant le recensement, à un montant de 3 milliards CFA (30 millions FF / 6 millions de dollars U.S.). Les coûts de la campagne d'éducation civique n'a pas été comptabilisée dans ce projet de budget.

Dans ce budget, le scénario de 2,500 à 2,800 bureaux de vote était proposé et estimé suffisant pour couvrir l'ensemble du territoire tout en tenant compte d'un minimum de conditions au niveau de la sécurité.

Finalement, les experts Français ont estimé qu'il faudrait la présence de 120 à 150 observateurs internationaux pour couvrir les bureaux de scrutin.

Suite aux rencontres entre les experts Français et le reste de l'équipe, un accord s'établit sur la nécessité d'intégrer dans la mesure du possible, leur approche dans le rapport final de la mission internationale. Pour cela, il apparaissait indispensable que le rapport des experts Français avec tous ses éléments puissent être rendu au coordonnateur de la mission technique internationale dans les plus brefs délais. Les techniciens Français ont promis avant leur départ le 26 octobre 1994, que leur rapport serait envoyé dans une quinzaine de jours. En date du 17 novembre, le rapport des Français n'est toujours pas disponible, ce qui n'a pas facilité la tâche du reste de l'équipe compte tenu des termes de référence de la mission.

Ce rapport n'ayant pas été reçu par le reste de l'équipe, il a été décidé d'établir le rapport final de la mission technique international destiné au collectif des donateurs, sur la base de l'analyse des conditions existantes, quelques scénarios techniques selon les termes de référence approuvés par les bailleurs de fonds.

Ceci dit, le calendrier de la mission englobe et fait état du processus électoral et démocratique au Tchad selon les conditions existantes entre la mi-octobre et la mi-novembre 1994.

II LA PÉRIODE DE TRANSITION AU TCHAD

1 LA PÉRIODE PRÉCÉDANT LA CONFÉRENCE NATIONALE SOUVERAINE

C'est le 1er décembre 1990 qu'Idriss Déby prend le pouvoir au Tchad en chassant du pays son prédécesseur Hisssein Habré. Les forces derrière le Colonel Déby sont hétérogènes. Dans son message à la Nation, du 4 décembre 1990, Déby disait ceci: *"Du 8 au 11 mars 1990, plusieurs organisations politiques (l'Action du 1er avril, le Mouvement du salut national du Tchad - MOSANAT- et les Forces armées tchadiennes-Mouvement révolutionnaire du peuple - FAT-MRP - se sont réunies en congrès à Bamina pour se dissoudre et unifier leurs forces. C'est ainsi qu'a été créé le Mouvement Patriotique du Salut (MPS). D'autres organisations démocratiques ont rejoint le mouvement par la suite, sans oublier les nombreux cadres qui se sont engagés individuellement".*

Lors de son investiture, en mars 1991, le colonel Déby a rendu public un calendrier devant permettre, sur une période de trente mois, l'installation définitive d'un régime démocratique au Tchad:

√ d'ici le mois de juin, nous allons mettre en place la commission chargée de rédiger le document permettant la légalisation des partis;

√ au début de l'année 1992, ces partis pourraient déjà se mettre en place;

√ autour du mois de mai 1992, nous organiserons la conférence nationale qui va élaborer la Constitution. Ce document sera ensuite soumis à référendum. Les élections législatives et présidentielles, etc. suivront.

En mai 1991, une alliance informelle des cinq principaux mouvements de l'opposition sous le leadership de Goukouni exigea que les partis politiques puissent être autorisés et qu'une conférence nationale soit mise sur pied. L'ordonnance 015/Pr/91 du 4 octobre 1991 relative à la création; au fonctionnement et à la dissolution des partis politiques fut décrétée par le Président de la République.

Le 24 décembre 1991, une commission nationale chargée de la préparation de la Conférence nationale souveraine fut nommée par décret présidentiel. Elle était composée de quatre-vingt membres, qui lors de leur première session, le 20 janvier 1992, élirent à leur tête le général Kotiga Guerina. D'après le décret présidentiel, la commission préparatoire avait pour mission de : recenser et arrêter les thèmes de la Conférence, mettre au point l'organisation matérielle, fixer les conditions de participation, arrêter le nombre de participants,

¹ Actualités Tchadiennes, no. 1, mars 1991

déterminer la durée de la Conférence, et établir le projet de règlement intérieur.

Après quelques retards dus à des problèmes logistiques et politiques la Conférence Nationale Souveraine débuta ses travaux le 15 janvier 1993 à N'Djaména et ce jusqu'au 6 avril de la même année.

2 LES ACQUIS DE LA CNS

Le Président Déby avait respecté sa parole et pour la première fois dans l'histoire du pays un véritable vent de démocratisation soufflait sur l'ensemble de la société. La Conférence Nationale Souveraine fut l'occasion d'un défoulement collectif sans précédent au Tchad².

La composition de la CNS était variée et comprenait les représentants des partis politiques, les associations de la société civile, les représentants du pouvoir, les autorités traditionnelles et des personnes ressources.

La composition de la CNS favorisait le MPS mais néanmoins celle du Présidium reflétait les diverses tendances suite à des élections au suffrage secret.

Les modalités d'application des décisions issues de la CNS se trouvent consignées dans deux instruments fondamentaux: la Charte de Transition et le Cahier des Charges du gouvernement de transition.

Les instances de la Transition issues de la CNS sont chargées de mettre en oeuvre les mesures préconisées par la CNS et de préparer la voie de la démocratie: référendum constitutionnel et élections présidentielles et législatives.

Parmi les instances de la transition, on distingue:

Le Président de la République: L'article 112 de la Charte de la Transition abroge la Charte nationale adoptée par le MPS en 1991. Néanmoins, le Président Déby n'a pas été dépouillé de ses fonctions et il a été maintenu Chef de l'Etat, Chef suprême des armées et Chef de l'administration (article 36). Il promulgue les lois adoptées par le Conseil Supérieur de la Transition dans les quinze jours qui suivent leur transmission. Dans ce délai, le Président de la République peut demander une deuxième lecture. Cette nouvelle délibération intervient dans un délai n'excédant pas huit jours. (article 39)

Le gouvernement de Transition: La Charte de Transition a prévu la désignation d'un Premier ministre par la CNS, ce qui fut fait. Le nombre de ministres est fixé à 16 par le Cahier des charges.

² Pour un compte-rendu de la CNS, voir Buijtenhuijs, Robert., La Conférence Nationale Souveraine du Tchad, Éditions Karthala, Paris, 1993. Voir aussi: La démocratisation par le haut, CEFOD, N'Djaména, Août 1993

Conformément à l'article 56 de la Charte de Transition, le Premier ministre est le Chef du gouvernement dont il dirige l'action et dont le rôle est surtout la mise en oeuvre des mesures décidées par la CNS et singulièrement l'application du Cahier des Charges. Le gouvernement est responsable devant le CST. Le Premier ministre peut être renvoyé par le Président de la République après avis conforme du CST acquis à la majorité qualifiée des 4/5 de ses membres. (article 67)

Le Conseil Supérieur de la Transition: Sa composition (57 membres) est désignée par la CNS. Il fait fonction de parlement provisoire et c'est un organe de contrôle de l'action gouvernementale. Il est aussi chargé de veiller aux libertés fondamentales, d'arbitrer les éventuels conflits entre les organes de la Transition et de légiférer. Le CST a également pour mandat d'élaborer un code électoral et d'approuver le projet de Constitution à soumettre au référendum.

Représentation: 26 pour les partis politiques
 4 pour les associations des Droits de l'Homme
 2 pour les associations de femmes
 1 pour les associations des jeunes
 15 pour les chefs traditionnels et monde rural
 2 pour le patronat
 2 pour les associations diverses

La période de transition ne pouvait être prorogée qu'une seule fois par le CST en vertu de la Charte de Transition. Le 6 avril 1995 devrait ainsi marquer la fin de la transition par la mise sur pied d'institutions démocratiques.

III ANALYSE DU CONTEXTE ACTUEL

1 LE CONTEXTE DÉCRIT DANS LA LETTRE DU 8 JUILLET 1994 DU PREMIER MINISTRE DE LA TRANSITION

A la base de l'analyse du contexte par les experts, il y a le contenu même de la requête adressée le 8 juillet 1994 par le Premier ministre du gouvernement de transition aux différents bailleurs de fonds. (voir annexe)

Dans cette lettre, le Premier ministre Delwa Kassiré Coumakoye fait état de la situation en indiquant que le Conseil supérieur de la Transition en prorogeant d'un an la période de transition, a arrêté un calendrier indicatif concernant les échéances électrales.

Le calendrier est le suivant:

Août	1994:	préparation matérielle du référendum et des élections
Octobre	1994:	campagne de sensibilisation sur le référendum
Novembre	1994:	référendum constitutionnel
Décembre	1994:	campagne législative
Janvier	1995:	élections législatives
Février	1995:	campagne présidentielle
Mars	1995:	élection présidentielle
Avril	1995:	mise en place des institutions démocratiques

Aussi, dans la même lettre, le Premier ministre précisait que: *"La mise en place des instruments devant conduire à des élections libres et démocratiques est déjà bien avancée puisque:*

√ le projet de Constitution a été élaboré;

√ la loi électorale et la Charte des partis politiques sont sur le point de l'être

√ le recensement électoral va être rapidement effectué sur la base du recensement général de la population et de l'habitat du Tchad déjà réalisé par le BCR en avril 1993

√ l'informatisation du fichier électoral est en cours d'examen

√ une Commission Électorale nationale Indépendante sera prochainement mise en place

Cette citation textuelle de la lettre adressée par le PMT le 8 juillet 1994 aux différents donateurs représente un élément crucial, car elle brossait, quelques mois avant l'arrivée des experts à N'Djaména, un contexte fort favorable pour le déclenchement des opérations devant conduire à l'aboutissement du processus électoral de transition démocratique au Tchad.

Dans sa requête, le PMT précisait aussi que la contribution des donateurs peut aussi s'appliquer à des opérations essentielles, dont la mise en place d'un dispositif de sécurité et la prise en charge des actions de sensibilisation et d'information de l'opinion (éducation civique).

Finalement, le PMT lui-même suggérait la mise en place d'un comité de coordination des donateurs *"qui serait l'interlocuteur des autorités tchadiennes pendant toute la période du processus électoral"*.

2 LE CONTEXTE TEL QU'IL SE PRÉSENTAIT A L'ARRIVÉE DE L'ÉQUIPE TECHNIQUE INTERNATIONALE

Selon les termes de références de la mission déjà cités, il fallait avant d'envisager de répondre favorablement à la requête d'assistance exprimée par le gouvernement tchadien, que les bailleurs de fonds aient l'avis d'experts sur les conditions de transparence et de légalité dans lesquelles allaient se dérouler les élections tchadiennes.

En somme, les donateurs ont demandé aux experts d'aborder au préalable l'analyse de l'environnement démocratique au Tchad. Les propositions d'ordre technique suivraient naturellement si les conditions contextuelles s'accordaient avec les principes universels de l'organisation du suffrage universel selon les règles démocratiques.

Les experts se sont donc penchés sur l'analyse de la situation existante au Tchad entre la mi-octobre et la mi-novembre 1994, en essayant de se situer en tout premier lieu par rapport à la situation décrite dans la lettre du Premier ministre de juillet 1994.

La première constatation que nous avons du faire est que le calendrier électoral élaboré par les organes de la transition n'était pas effectif. Par exemple, le référendum constitutionnel prévu pour novembre 1994 ne pouvait avoir lieu parce que le recensement électoral n'avait pas encore été effectué.

La deuxième constatation fut que bien que le PMT précisait en début juillet 1994 que la mise en place des instruments institutionnels et légaux devant conduire à des élections libres et démocratiques était déjà bien avancé, à la fin octobre, ces instruments essentiels tels que le Projet de Constitution, la Loi Électorale, la Charte des Partis politiques et la Commission Électorale Nationale Indépendante n'étaient toujours pas approuvés.

Par ailleurs, les experts ont constaté que le problème du recensement électoral avait fait l'objet, peu de temps avant leur arrivée, d'une forte controverse publique entre les différentes instances de la transition: CST d'un côté, et gouvernement et Présidence de l'autre, après l'adoption en Conseil des Ministres du Décret 238 le 30 septembre 1994. (voir annexe)

Ce décret élaboré par le ministre de l'Intérieur (son titulaire appartenant au MPS) et portant création d'une Commission de Recensement Électoral et organisation du recensement électoral était présenté sur les ondes de la radio nationale le 1er octobre, déclenchant ainsi le même jour, une déclaration radio du Président du CST, Lol Mahamat Choua (Président du parti RDP). Lol réagissait, au nom du Parlement provisoire contre la publication du Décret 238.

Selon le CST, l'organisation du recensement électoral était l'une des missions de la future Commission Électorale Nationale Indépendante qui serait créée par la voie législative.

Une semaine plus tard, le 7 octobre 1994, la forte controverse entre les institutions concernant des questions aussi essentielles pour le déroulement du processus électoral que le recensement et la CENI fut à nouveau soulevée publiquement.

Le Président de la République fit diffuser un communiqué de presse (voir annexe) mettant en cause la proposition de loi remise par le CST le jour même au gouvernement et portant création d'une Commission Électorale Nationale Indépendante et d'une sous-commission de recensement électoral rattachée à la CENI. (voir annexe)

Le Président de la République dans son communiqué de presse tranchait en faveur du gouvernement et tout particulièrement en faveur du ministre de l'Intérieur (MPS) en déclarant:

" Il ne fait aucun doute que le gouvernement a parfaitement le droit d'agir pour organiser le recensement électoral et nul autre organe ne peut se substituer à lui pour une opération somme toute administrative, impossible à mener en dehors des autorités préfectorales, sous-préfectorales et communales, toutes placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur."

Dans ce même communiqué, le Président de la République s'engageait aussi dans une controverse avec le CST au sujet des questions de droit, faisant allusion à la séparation entre le domaine de la Loi et celui du règlement et prônant clairement la voie réglementaire pour l'organisation du processus électoral. Comme nous le verrons plus tard, cette question constitue l'un des points centraux concernant les conditions démocratiques du processus électoral tchadien.

En synthèse, la Présidence tranchait en faveur de la remise de l'organisation des élections au ministre de l'Intérieur exclusivement, désavouant publiquement le CST et accusant même cette instance de servir les intérêts de

certains milieux politiques dont les manoeuvres dilatoires n'avaient pour but que de parvenir à une nouvelle prorogation de transition.

La conclusion de cette guerre de déclarations entre le CST et les deux autres instances de la transition arriva à son terme à l'occasion du vote pour le renouvellement du bureau de direction du CST le 13 octobre 1994, soit une semaine après la diffusion du communiqué de presse du Président de la République, et quelques jours avant l'arrivée à N'Djaména de la mission technique internationale.

A la suite d'une votation serrée (1 voix départageant les candidats), le Président du CST, Lol Mahamat Choua et la majorité des membres du bureau de direction furent remplacés. Mahamat Bachar Gadayé, appartenant au MPS fut élu à la présidence du CST.

3 UNE PREMIERE SYNTHÈSE SUR LES CONDITIONS DU PROCESSUS DE DEMOCRATISATION AU TCHAD A L'ARRIVÉE DE LA MISSION TECHNIQUE INTERNATIONALE

Les experts internationaux, arrivés à partir de la deuxième quinzaine du mois d'octobre 1994, se sont trouvés confrontés à une situation qui peut être résumée ainsi:

√ pas de concordance entre le tableau brossé dans la requête du Premier ministre en juillet 1994 et la réalité trouvée sur le terrain;

√ l'éclatement d'une grave crise entre les instances de la Transition dans un premier temps;

√ dans un deuxième temps, la progression du contrôle par le Mouvement Patriotique du Salut (MPS), des instances de la transition et des organes liés à la gestion du processus électoral: Présidence de la République, ministre de l'Intérieur ainsi que celui de la Justice et finalement la Présidence du parlement provisoire (CST);

√ la paralysie des travaux rendant impossible la mise en place des conditions minimales exigibles pour le déroulement d'élections démocratiques;

√ enfin, un autre aspect très préoccupant, compte tenu de l'insistance du pouvoir en place sur le caractère administratif des opérations électorales (en particulier l'opération la plus délicate dans tout processus de transition politique: le recensement électoral) est le fait de l'inféodation de l'administration par le MPS.

Bien que les experts ont maintes fois entendu des accusations à ce sujet, ils ne s'attendaient pas à obtenir un aveu explicite de la politique de mainmise du MPS sur la précaire administration tchadienne.

Cependant, c'est le propre organe officiel du MPS "Le Patriote" dans son numéro 1 du 29 octobre 1994, qui se faisait l'écho de ces accusations tout en se vantant de cette pratique (voir annexe). On pouvait ainsi lire dans "Le Patriote", à l'intérieur d'un article intitulé "La grande peur des partis politiques", la déclaration suivante:

" Par ailleurs, l'opposition voit d'un mauvais oeil le fait que le MPS commence par installer ses cellules au sein de l'administration selon l'esprit de la Charte des Partis politiques. C'est vrai que c'est de bonne guerre, mais il faudra beaucoup de talent à ces détracteurs du MPS pour convaincre l'opinion tant nationale qu'interantionale que le Président Déby et le MPS sont en train de rendre inefficace l'administration tchadienne".

Etant donné tout ce qui vient d'être décrit, il était donc évident pour les experts que les conditions existantes à leur arrivée à N'Djaména étaient non seulement loin d'être conformes aux exigences minimales d'environnement démocratique pour envisager un processus électoral juste et équitable, mais elles étaient aussi bien en dessous des attentes manifestées dans la requête adressée aux donateurs le 8 juillet 1994.

4 L'ENQUETE SUR LE TERRAIN

Comme il est habituel dans toute mission d'expertise électorale internationale et selon les termes de référence énoncés, il fallait s'enquérir des opinions des acteurs Tchadiens sur les conditions de la transition électorale dans le pays.

Parmi ces acteurs concourant à l'expression du suffrage se trouvaient tout naturellement les différents responsables de partis politiques légaux (art. 5 de la Charte de Transition), les représentants des associations de la société civile (garanties par l'art. 34 de la Charte de Transition) et bien entendu, les personnalités politiques des instances de la transition.

Au moment de leur arrivée, les experts internationaux ont initié une phase de contact selon l'agenda préparé par les responsables du PNUD et de USAID. Cet agenda a été strictement respecté par les experts et de nombreuses opinions provenant des sensibilités les plus variées ont pu être enregistrées. (voir annexe)

La phase d'enquête sur le terrain était terminée la première semaine de novembre.

Ceci dit, les premières constatations qu'on a pu faire sont les suivantes:

- ✓ l'existence d'une liberté d'opinion est assez répandue;
- ✓ l'existence d'un consensus sur la nécessité de consolider la démocratie dans le pays, les opinions étant logiquement très divergentes quant aux moyens pour y parvenir;

-
- √ la volonté d'en finir avec le long cycle de conflits armés et de dictatures qui ont ravagé le Tchad depuis l'indépendance;
 - √ l'existence d'un consensus sur les acquis de la Conférence Nationale Souveraine;
 - √ l'accord général sur l'importance de l'assistance extérieure pour organiser les élections de la Transition.

A partir de là, on pouvait noter de fortes divergences d'appréciation sur les conditions de la transition démocratique au Tchad. Grosso modo, certaines de ces divergences étaient les mêmes que celles manifestées lors des débats de la Conférence Nationale Souveraine et qui portaient sur:

- √ le modèle d'état qui devait être adopté dans le projet de Constitution (Etat central fort, Etat décentralisé au niveau des structures administratives ou un Etat fédéral);
- √ le système politique à mettre en place (système présidentiel fort ou système à prédominance parlementaire);
- √ le maintien du bilinguisme français/arabe introduit dans l'article 4 de la Charte de Transition dans le projet de Constitution.

En fait, les experts ont apprécié l'existence de très fortes divergences concernant le projet de Constitution, reflet de la très grande complexité de la situation politique et de la tortueuse histoire de la société tchadienne depuis l'indépendance.

Ils ont relevé aussi les risques de ne pas tenir compte des amendements proposés par les nombreux partis de l'opposition, et que le projet de Constitution élaboré par le Comité Technique Institutionnel (CTI) relevant de l'exécutif reste encore bloqué ou déclenche une forte campagne en faveur du "non" à l'occasion du référendum, ce qui comporterait des conséquences funestes pour le processus de transition.

Quant aux moyens de parvenir à l'organisation d'un processus électoral de transition démocratique juste et transparent, les divergences sont également très nettes:

- √ le MPS et le parti du PMT (RNDP) considèrent que les textes légaux sont prêts et que les conditions pour la tenue des élections vraiment démocratiques seraient déjà réunies si ce n'était du blocage d'un certain nombre de partis de l'opposition. Ce blocage s'explique uniquement parce qu'une bonne partie de l'opposition n'est pas prête à aller vers les élections et elle désire s'installer dans la Transition. Le MPS, le RNDP et d'autres partis de la mouvance présidentielle voudraient par contre aller aux élections le plus rapidement possible et il est hors de question de proroger

encore la période de transition, ce qui constituerait une violation de la Charte de Transition. Le MPS, pour sa part, défend la tenue des élections présidentielles avant les législatives.

√ la grande majorité des partis de l'opposition rencontrés accusent le MPS et l'exécutif de vouloir manipuler les élections. Il faut comme condition préalable mettre en place une Commission Électorale Nationale vraiment indépendante avant de parler d'un calendrier électoral et qui supervise réellement l'organisation des élections y compris le recensement. Ils considèrent qu'au Tchad, on ne peut pas être partie prenante, comme le PMT et le ministre de l'Intérieur et en même temps avoir le pouvoir discrétionnaire par la voie de décrets d'organiser les opérations électorales. Il faut selon la plupart des opinions recueillies élaborer un code électoral très clair qui oblige toutes les instances et tous les partis à respecter les règles du jeu démocratique. L'immense majorité des partis de l'opposition exigent aussi que l'ordre des échéances électorales approuvé par le CST (référéndum, législatives et présidentielles) soit respecté.

En ce qui concerne, les opinions sur l'aide étrangère, les attitudes diffèrent aussi:

√ les responsables actuels des trois instances de la transition voudraient que l'assistance apportée par les bailleurs de fonds reste purement financière. Lors de la rencontre du 5 novembre 1994 entre les experts et les hauts dirigeants des instances de la Transition (voir annexe), le PMT a résumé dans une phrase très percutante cet état d'esprit au sein du pouvoir en place: "*Qu'on nous dise combien ça coûte, qu'on nous aide financièrement et en toute souveraineté, nous ferons les élections.*"

En ce qui concerne la majorité des partis de l'opposition, l'aide étrangère doit plutôt permettre de superviser de très près les opérations électorales avec l'envoi de nombreux observateurs internationaux, quitte même à mettre sous contrôle de l'ONU toute l'organisation des élections, comme cela a été le cas dans plusieurs autres pays africains.

Une partie essentielle de l'assistance internationale devrait notamment porter sur le problème de la sécurité, compte tenu de la présence de nombreux groupes armés et de l'inexistence d'une armée nationale digne de ce nom. La présence d'observateurs militaires internationaux et l'encadrement de l'armée au cours du processus électoral sont considérés conditions essentielles dans un pays comme le Tchad, toujours menacé d'un retour à la guerre civile.

En synthèse, les experts ont constaté tout au long de leur enquête sur le terrain l'existence de très forts antagonismes qui ne laissent présager aucun déblocage de la situation. Seulement un grand effort de part et d'autre, peut être en convoquant une table ronde de concertation avec un ordre du jour très précis, pourrait permettre de trouver un consensus minimum sur l'encadrement institutionnel, légal et organisationnel des élections de la transition.

IV INDICATEURS SUR LES CONDITIONS POLITIQUES

Après avoir mené une enquête sur le terrain, les experts internationaux se sont penchés sur un certain nombre d'indicateurs pour déterminer si dans le contexte actuel les partis politiques peuvent faire campagne librement; si les consensus préalables sont remplis et assez forts pour fonder des élections libres et démocratiques recueillant une large participation.

1 LES CONSENSUS PREALABLES

La Charte de Transition issue de la Conférence Nationale Souveraine qui eu lieu de janvier à avril 1993 confère au Conseil Supérieur de la Transition dans son article 72 la responsabilité de veiller à l'accès équitable des partis politiques aux médias publics; de veiller à la défense et à la promotion des droits de l'Homme et des libertés; d'examiner le projet de Constitution et d'adopter le Code électoral; de superviser l'organisation du référendum constitutionnel et des autres élections. De même, dans le Cahier des Charges, document d'orientation pour le gouvernement de Transition, la CNS recommande "la non-ingérence et la stricte neutralité des autorités administratives vis-à-vis des activités des partis politiques ayant une existence légale". L'élaboration et l'adoption de la loi électorale ainsi que de la Charte des partis politiques sont aussi mentionnés dans ce document. Enfin, la création d'un Haut Conseil de la Communication chargé de gérer la liberté de l'information et de la communication est proposée.

Maintenant, qu'en est-il de ces grandes orientations qui doivent permettre à l'ensemble des acteurs politiques d'exprimer leur voix dans le cadre du processus de démocratisation au Tchad et qui doivent assurer la transparence et l'équité du processus électoral? Pour répondre à cette question, nous avons d'abord confronté les textes à la réalité et puis nous avons rencontré les responsables des trois instances de la transition, les partis politiques, les associations de la société civile, des responsables du culte et des représentants du pouvoir traditionnel. Ces démarches nous ont permis de brosser un tableau objectif des conditions politiques qui prévalent au Tchad.

2 DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE (CENI)

La nécessité de créer cette commission fait l'objet d'un vaste consensus parmi les acteurs politiques et ceux de la société civile. Cependant, force est de constater compte tenu du calendrier électoral que la CENI n'a pas encore vu le jour et que le retard mis à sa création compromet le bon déroulement du processus électoral. Aussi, le mandat et la composition de cette commission est loin de faire l'unanimité comme ce fut le cas lors de la CNS.

Le CST sous la présidence de Lol avait soumis un projet de loi portant création d'une Commission Électorale Nationale Indépendante. La CENI devenait responsable de toutes les opérations électorales du recensement aux élections. La lecture de cette proposition de loi permet de conclure que la mission et la composition de la CENI respectaient le consensus établi lors de la Conférence Nationale Souveraine et répondaient aux attentes des partis politiques et de la société civile. Elle s'accordait également aux critères universels de transparence.

Cependant le 30 septembre 1994, la Présidence de la République et le gouvernement de la Transition soumettaient le décret 238 portant sur l'organisation du recensement électoral par la mise sur pied d'une Commission Nationale de Recensement mise sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. L'argument avancé étant que le recensement électoral est un acte administratif.

Avec l'élection d'un nouveau bureau de direction du CST, les trois instances de la Transition sont maintenant d'accord sur l'organisation du recensement. Quelques petits détails ont été changés mais en substance le décret 238 demeure et sa version finale sera adoptée sous peu.

Les partis politiques et les acteurs de la société civile réagissent vivement à ce décret.

3 LA CHARTE DES PARTIS POLITIQUES

Le Comité Technique Institutionnel a présenté pour étude un projet de Charte des partis politiques. Cette charte s'appuie sur l'ordonnance no. 015/PR/91 du 4 octobre 1991 relative à la création, au fonctionnement et à la dissolution des partis politiques. Cette charte fut recommandée par la CNS et elle amende dans le sens d'une plus grande libéralisation certains articles de l'ordonnance.

Cette charte n'a pas encore été adoptée et donc les dispositions quant à la possibilité pour les partis de recevoir dons, legs et libéralités des personnes physiques et morales tant nationales qu'étrangères ne sont pas en vigueur. La charte autorise des aides en provenance de l'étranger mais n'excédant pas 20% du montant des ressources annuelles propres du parti.

L'ordonnance d'octobre 1991 qui demeure donc en vigueur prévoit toutefois le financement par l'État des partis politiques légalement reconnus. Cependant, des cinq millions de FCFA prévus, seulement un million leur a été distribué. Les représentants des partis politiques rencontrés nous ont exprimé leurs inquiétudes face à cette situation. La charte n'ayant pas été adoptée les empêche de faire appel au financement étranger et les argents promis par l'État tardent à venir, compromettant ainsi leur campagne électorale.

4 LE HAUT CONSEIL DE LA COMMUNICATION

La CNS avait recommandé la création d'un Haut Conseil de la Communication afin d'assurer l'accès aux médias publics à tous les partis. Bien que les nominations de ce Conseil aient été faites, le Haut Conseil ne fonctionne toujours pas.

La radio et la télévision nationale ne couvrent pas les activités des partis politiques. Les communiqués de presse des partis font l'objet de censure. Hors de N'Djaména où existent des journaux privés, les partis politiques ont peu de moyens médiatiques de faire connaître leur programme respectif à l'ensemble des Tchadiens.

Néanmoins, il n'y a pas censure de la presse et les partis politiques peuvent distribuer librement leurs tracts.

5 DES CONDITIONS POUR BATTRE CAMPAGNE

Il faut bien dire que des 48 partis politiques officiellement enregistrés à ce jour, seulement une poignée peut prétendre à des assises assez solides pour battre campagne dans l'ensemble du pays.

La majorité des partis politiques tchadiens sont désorganisés et n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour renforcer leur présence sur l'échiquier politique tchadien.

Pour dire les choses telles qu'elles sont, la plupart des partis politiques sont des partis personnalisés, c'est à dire que le leader n'a qu'une poignée de partisans autour de lui; des membres de sa famille ou de son clan. En ce sens, ils restent très éloignés d'une perspective politique globale.

Au cours des conversations que nous avons eues, les partis politiques les plus souvent cités comme étant crédibles mis à part le MPS étaient le RDP de Lol Mahamat Choua, l'UN de Abdoulaye Lamana, l'UDR de Jean Alingué, l'URD du général Wadal Abdelkader Kamougué, et l'UDF-PR de Gali Gatta Ngoté, avec comme outsiders éventuels l'UDPT d'Élie Romba et l'UNDR de Saleh Kebzabo.

Telle que l'autorise l'ordonnance d'octobre 1991 relative aux partis politiques, certaines formations politiques se regroupées au sein d'alliances. On en compte deux actuellement : Entente pour une alternative démocratique (ENAD) et l'Alliance des partis politiques pour la démocratie (A.P.D.). Cependant, ces alliances regroupent des partis politiques disparates qui ont en commun, une volonté de construire la démocratie au Tchad. Il est bien difficile de déterminer de quelle tendance idéologique se réclament les partis politiques tchadiens. Les mêmes thèmes reviennent: reconstruction nationale, démocratie, développement économique etc. mais les programmes restent très vagues.

6 DE LA NEUTRALITÉ DE L'ADMINISTRATION

L'appartenance au MPS n'est pas requise pour obtenir un emploi ou pour des postes de haut niveau. Toutefois, les organisations de défense des droits de l'Homme soutiennent que dans les régions rurales, on a forcé des gens à devenir membre du MPS et que les militants de d'autres partis politiques ont été détenus et maltraités par le MPS et par des agents de l'Etat.

Au niveau de l'administration préfectorale et sous-préfectorale, le pouvoir a mis en place des gens qui sont membres ou sympathisants du MPS d'où l'inquiétude des partis politiques face au décret 238 qui fait des préfets les Présidents des Commissions locales de recensement.

Au niveau des ministères, et de cela le MPS ne s'en cache pas, on a mis sur pied des cellules MPS. D'aucun se demande si certains exécutent des tâches partisans sur leurs heures de travail.

Il faut bien admettre d'autre part, que l'administration publique n'existe pas au Tchad. Hors de N'Djaména où on retrouve un embryon d'administration, l'administration territoriale qui compte les préfets et les sous-préfets n'est qu'une simple antenne du Chef de l'État manquant de toute structure.

Dans ces conditions, il paraît très difficile de charger l'administration actuelle des tâches liées aux opérations électorales. A cela, il faut rajouter une profonde démotivation des agents de l'Etat qui ont accumulé de sérieux retards de salaire.

7 DE LA SÉCURITÉ

Un des consensus issu de la Conférence Nationale Souveraine et consigné dans le Cahier des Charges concerne la réorganisation de l'armée et l'intégration en son sein des groupes politico-militaires qui auraient accepté de déposer les armes. Des états généraux de l'armée devaient être organisés durant la période de transition.

Avec l'aide financière et militaire de la France, le gouvernement a démobilisé des milliers de soldats tel que recommandé par la CNS. Toutefois, la Garde Républicaine du Président continue de perpétrer des actes violents contre les populations du sud notamment. Les auteurs de ces crimes, ceux surtout qui appartiennent au groupe ethnique du Président ne sont pas poursuivis en justice. Différentes organisations indépendantes de défense des droits de l'Homme ont largement documenté ces accusations contre le pouvoir.

Des arrestations arbitraires et la détention de militants de partis politiques ont eu lieu dans les régions rurales. Ces arrestations dans certains cas étaient attribuables aux leaders locaux du MPS.

La sécurité pose un réel problème dans plusieurs régions où les soldats démobilisés ne reçoivent aucun moyen de subsistance et sont donc enclins à terroriser les populations locales pour obtenir des vivres et de l'argent. Aussi, la présence de groupes politico-militaires qui n'ont pas encore rejoint le processus démocratique demeure une source d'inquiétudes pour le déroulement de l'éventuelle campagne électorale.

L'ensemble des partis politiques et des représentants de la société civile nous ont maintes fois mentionné les problèmes de sécurité. On souhaite que le gouvernement organise une table ronde avec tous les groupes politico-militaires avant la tenue des prochaines élections. A ce jour, le gouvernement de transition a préféré les discussions bilatérales avec ces groupes.

Au niveau des opérations électorales, il faudra prévoir une force de sécurité pour chaque bureau de scrutin. Force qui devrait être formée et sensibilisée au processus démocratique. Il serait souhaitable que cette force de sécurité soit encadrée par l'armée française.

8 DE L'ÉDUCATION CIVIQUE

Nous considérons qu'une population bien informée est un facteur déterminant dans le processus de démocratisation d'un pays. Le citoyen/électeur doit être informé de ses droits et devoirs afin d'effectuer un choix éclairé. Or, à ce jour, aucune campagne d'éducation civique n'a été programmée au Tchad.

Ceci est d'autant plus inquiétant que le niveau d'alphabétisation est très faible au Tchad et touche particulièrement les femmes. Cette situation ne favorise pas la réception du discours politique pas plus qu'elle n'encourage le développement des valeurs démocratiques.

Une campagne d'éducation civique de longue durée est essentielle pour sensibiliser l'électeur sur le volet technique du processus électoral (comment voter) et sur le côté politique (droits et devoirs).

En juillet 1994, un Comité technique regroupant 7 associations de la société civile présentait un cahier "Campagne d'éducation civique". Sa production fut rendue possible par la contribution financière de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France et du PNUD.

Par l'entremise de séminaires partout dans le pays, ce collectif visait à former les formateurs qui à leur tour informeraient les populations locales des notions essentielles de la démocratie.

Malheureusement, ces séminaires n'ont jamais pu avoir lieu parce que le ministre de l'Intérieur refusa d'octroyer la permission d'opérer sur le terrain. L'argument énoncé étant que l'éducation civique relève de la responsabilité gouvernementale.

V RECOMMANDATIONS

- 1 La mise en place d'un pouvoir électoral indépendant, La Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), est un préalable sans lequel il ne peut pas être envisagé un processus électoral démocratique au Tchad;
- 2 Pour garantir son indépendance réelle, il faudrait que sa composition évite de droit et de fait, toute ingérence politique et toute dépendance du reste des instances de la Transition une fois procédée à la nomination de ses membres. La CENI doit rester souveraine, bien que limitée uniquement au domaine électoral;
- 3 Le Président et les autres membres de la CENI ne devraient appartenir à aucun parti politique et ils seraient empêchés par la loi électorale de se présenter comme candidat, même en démissionnant durant tout le processus électoral de transition;
- 4 La nomination des membres de la CENI devrait être l'objet d'une votation secrète en séance plénière du CST. La CENI serait créée en application des articles 72 et 77 de la Charte de Transition. Nul conseiller du CST ne pourrait se porter candidat;
- 5 Une fois nommés, uniquement les membres de la CENI devraient à leur tour élire le Président de la CENI. Les membres de la CENI devraient rester en poste jusqu'à la conclusion du processus électoral de transition et ils devraient jouir au même titre que les conseillers du CST de l'immunité parlementaire;
- 6 Dans le contexte tchadien, il serait souhaitable que la CENI soit le seul interlocuteur institutionnel de la coordination des bailleurs de fonds et le seul organe habilité à gérer les aides extérieures. Pour cela, il faudrait assurer l'appui d'un administrateur international désigné par les donateurs;

-
- 7 Dans le contexte tchadien, il serait souhaitable que la CENI assure la supervision de l'organisation des élections dans un sens non seulement juridictionnel en tant que pouvoir électoral souverain, mais aussi dans un sens fonctionnel. Par ailleurs, le Cahier des Charges du gouvernement de transition ne prévoit pas dans les orientations institutionnelles que le gouvernement organise le référendum constitutionnel, seulement les autres élections. Cependant, la tenue du référendum, pièce clé du processus de légitimation démocratique, exige au préalable l'organisation du recensement électoral. Compte tenu de toutes ces lacunes et contradictions propres au processus de transition, et pour permettre à la CENI d'organiser les opérations portant sur le référendum sans rentrer en contradiction avec le Cahier des Charges, il serait souhaitable qu'elle assure l'organisation technique de l'ensemble des opérations électorales;
- 8 En ce qui concerne les élections en période de transition, le rôle de l'exécutif devrait se limiter à assurer l'exécution des lois, dont la loi électorale en tout premier lieu car le but prioritaire du gouvernement de transition tchadien est selon l'introduction générale du cahier des charges adopté par la CNS, *"Créer les conditions favorables à la consolidation du processus démocratique afin de parvenir à une alternance politique grâce au libre choix des citoyens."*
- 9 Il serait souhaitable que l'encadrement juridique du processus électoral soit l'objet d'une loi organique adoptée par le CST à la majorité qualifiée des 4/5 de ses membres (pourcentage similaire à celui de la motion de censure prévue à l'article 94 de la Charte de Transition). Cette loi organique porterait sur l'organisation du processus électoral de transition démocratique et serait conforme à la réalisation des objectifs visés pour la période de transition, qu'impliquent d'abord selon le Cahier des Charges du gouvernement: *"L'esprit de consensus dans l'action gouvernementale et les rapports entre les organes de la transition"*. (introduction générale);
- 10 La loi organique électorale de transition devrait détailler minutieusement toutes les phases de la procédure électorale, ce qui permettraient d'un côté de planifier un calendrier électoral opérationnel et de l'autre côté, d'empêcher au maximum les possibles manoeuvres réglementaires qui pourraient menacer la transparence du processus électoral tchadien;
- 11 Quant au système électoral, qui est la partie de la normative électorale ayant le plus d'implication politique (découpage, formule électorale, etc.), il serait souhaitable que la loi électorale de transition reflète une réflexion sereine sur le choix du modèle, en fonction des problèmes qui ont empêché depuis l'indépendance le libre dialogue politique et le règlement pacifique des intérêts contradictoires au sein de la société tchadienne;

-
- 12 En ce qui concerne le recensement électoral, bien que dans les pays ayant une démocratie consolidée, il relève de la pure mécanique administrative, il serait fort dangereux d'oublier les graves problèmes soulevés en permanence par le recensement dans de nombreux pays qui ont fait l'expérience de la transition avant le Tchad. Cela pour deux raisons: la première étant liée à la précarité pour ne pas dire l'absence d'une administration chargée d'actualiser en permanence les registres d'état civil et les changements de domicile légal; la seconde, parce que l'acte administratif n'a pas la même portée dans un État de droit jouissant de toutes les garanties constitutionnelles, que dans un État qui cherche encore à mettre en place des institutions qui puissent garantir à l'avenir la pleine jouissance des droits civiques et politiques fondamentaux. En définitive, le recensement électoral institue la base du système politique démocratique: le corps électoral de la Nation;
- 13 Dans le contexte tchadien où il n'existe qu'une idée d'État plus qu'une réalité d'État, il apparaît nécessaire et indispensable de garantir par la création d'une administration électorale dépendante de la CENI, la double nature de l'opération: celle purement technique d'identifier et inscrire les citoyens ayant droit d'être inscrits sur les listes électorales et celle qui doit garantir la transformation des citoyens en électeurs sans entrave et sans fraude. Il ne faut pas oublier que la liste électorale n'est pas seulement un produit administratif mais aussi et surtout un document juridique directement lié à l'exercice des droits constitutionnels: on ne peut pas voter si on n'est pas sur la liste. La CENI tchadienne devrait ainsi tirer l'exemple des nombreux pays où le recensement électoral relève de la gestion directe d'une instance électorale indépendante;
- 14 Du point de vue opérationnel, il paraît souhaitable que le nombre maximum d'électeurs sur la liste électorale d'un bureau de scrutin ne dépasse pas les 500 électeurs. Si la durée hypothétique de la votation était de 10 heures (de 7h à 17h), cela représenterait une moyenne de 50 électeurs à l'heure. Cela écourterait aussi la durée du scrutin et par conséquent, faciliterait la transmission des résultats. Avec une prévision de 3 millions d'électeurs, le réseau de bureau de votation serait au nombre minimum de 6,000 et un maximum de 7,000, si l'on tient compte de la variable démographique mais aussi de la variable territoriale;

- 15 Dans la mesure où le recensement est une opération technique assez complexe dans un pays où l'absence d'infrastructures est presque totale et compte tenu qu'il comporte au moins les produits suivants:
- ✓ campagne d'éducation civique
 - ✓ campagne de formation des agents recenseurs
 - ✓ captation des inscriptions sur le terrain
 - ✓ traitement informatique de l'ensemble des inscriptions
 - ✓ élaboration de la cartographie électorale
 - ✓ classement des électeurs par bureau de vote (6,000 à 7,000 listes d'émargement)
 - ✓ publication des listes provisoires
 - ✓ règlement des contentieux
 - ✓ élaboration et publication des listes d'émargement définitives
 - ✓ élaboration des cartes électorales
 - ✓ campagne de remise des cartes électorales sur le terrain
 - ✓ entreposage sous scellé par la CENI des cartes non distribuées jusqu'au jour de la votation
 - ✓ remise des listes d'émargement et des cartes non distribuées aux 6,000 / 7,000 Présidents des bureaux de scrutin la veille de la votation;

il serait souhaitable pour des raisons économiques et surtout pour des raisons d'efficacité que la même commission technique du Recensement électoral rattachée à la CENI soit le même organe qui planifie la logistique électorale, distribue l'équipement des bureaux de vote et assure avec les mêmes moyens informatiques le traitement du scrutin, fournissant ainsi directement à la CENI les résultats des différentes votations. Cette commission pourrait s'appeler "Bureau technique du Recensement, Planification et Informatique électorale";

- 16 Quant au recensement des Tchadiens à l'étranger, il apparaît hors de portée durant la période de transition et non recommandable à tous points de vue;
- 17 En ce qui concerne les problèmes de sécurité, il serait souhaitable que les effectifs de l'armée française au Tchad assurent par leur présence la protection des opérations de vote;
- 18 Finalement, il est recommandé de réfléchir sur le fait qu'à l'heure actuelle et compte tenu des conditions de tout ordre, le respect d'un nouveau calendrier électoral établi par les autorités tchadiennes ne pourra pas être effectif à la date limite du mois d'avril 1995, si on tient à ce que les conditions nécessaires à la transparence et l'équité soient réunies. On pourrait envisager le report de la dernière élection prévue jusqu'après la saison des pluies ou on pourrait convoquer en même temps les législatives et les présidentielles pour sauver du temps et respecter le plus possible les échéances.

VI EVALUATION DU BUDGET

Dans les conditions actuelles, il demeure hasardeux d'établir un budget très précis pour le processus électoral tchadien. Ceci est d'autant plus vrai, que l'on ne dispose pas d'un élément fondamental portant sur les opérations électorales: la Loi Électorale.

Sans un encadrement légal précis et détaillé, des procédures matérielles et un calendrier approuvé, nous ne pouvons qu'établir des hypothèses générales et approximatives.

Aussi, il est important de souligner que nous ne disposons pas des éléments détaillés du budget élaboré fin octobre 1994 par les experts Français, qui ne prévoyaient par ailleurs, que la mise sur pied de 2,500 à 3,000 bureaux de vote. Nombre irréaliste compte tenu de la spécificité du Tchad, quatrième pays d'Afrique en superficie, et par l'absence de moyens de transports pour faciliter l'accès des électeurs aux bureaux de vote.

Les données verbales du budget élaboré par les experts Français qui chiffrèrent l'ensemble des opérations électorales à 3 milliards CFA (30 millions FF/6 millions U.S.), ne tenaient pas compte des coûts de la campagne d'éducation civique. A priori, ce budget semble estimer en dessous des coûts réels l'organisation des opérations électorales au Tchad avec un minimum de garanties démocratiques.

Lettre du PMT du 8 juillet 1994

Réunion informelle de
coordination du 15 juillet 1994

Assistance coordonnée des
donateurs au processus électoral tchadien,
27 septembre 1994

Réponse des donateurs au PMT

Termes de référence réaménagés

Décret 238 PR/MIS/94

Communiqué de presse
de la Présidence de la République,
7 octobre 1994

Proposition de loi du CST sur la
Commission Électorale Nationale
Indépendante

La grande peur des partis politiques
"Le Patriote"

Annexe des personnalités Tchadiennes rencontrées

**PERSONNES RENCONTREES PAR LES EXPERTS INTERNATIONAUX AU
COURS DE LA MISSION D'APPUI TECHNIQUE AU PROCESSUS
ÉLECTORAL DU TCHAD**

1. LES INSTANCES DE LA TRANSITION

- La Présidence de la République

Monsieur Erdimi, directeur de Cabinet du Président

- Le gouvernement de la Transition

Le Premier ministre Kassiré

- Le Conseil Supérieur de la Transition:

- Le Président: Mahamat B. Gadaye
- Le secrétaire-général: Ali A. Haggar
- La Commission politique du CST

2. LES PARTIS POLITIQUES

UDR:

Jean Alingué (aussi Président de l'ENAD)

Alliance des Partis Politiques pour la Démocratie (APD)

Monsieur Yassin Bakit (UNDP)

Collectif des Partis pour le changement (COPAC)

Monsieur Seif

Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP)

Lol Mahamat Choua

Mouvement Patriotique du Salut (MPS)

M. Bessane, secrétaire exécutif

Union nationale

Abdoulaye Lamana

Union Nationale pour le développement et le Renouveau (UNDR)

Saleh Kebzabo

Union des Forces démocratiques -Parti Républicain (UFD/PR)

Gali Gatta Ngothe

Union pour le renouveau et la démocratie (URD)

Colonel Wadal Abdelkader Kamougue

Parti africain pour le progrès et la justice sociale (PAPJS)

Monsieur Bidi

Rassemblement national pour la démocratie et le progrès (RNDP)
Kassiré Delwa Koumakoye

Union démocratique pour le progrès tchadien (UDPT)
Elie Romba

Comité du sursaut national pour la paix et la démocratie (CSNPD)
Kette Moise

3. LES REPRESENTANTS DE LA SOCIETE CIVILE

- Association Tchadienne pour la Promotion et la Défense des droits de l'Homme (APTDH)
- Association des femmes juristes
- Union des Journalistes Tchadiens
- Association Nationale des Juristes
- Ligue Tchadienne de Défense des Droits de l'Homme
- Union des Syndicats du Tchad
- Entente des églises et missions évangéliques au Tchad
- Archevêché de N'Djaména
- Le Sultan Cassere de N'Djaména

Compte rendu de la rencontre
avec les instances de la Transition,
5 novembre 1994

Ordonnance 22/PR/89

Ordonnance 15/PR/91

Charte de la Transition

Cahier des Charges
du gouvernement de Transition

Projet de loi électorale

Projet de Charte des Partis Politiques

Projet de Constitution

Liste des partis politiques