

# Le Processus Constitutionnel en Tunisie

Rapport Final

2011 - 2014

THE  
CARTER CENTER



One Copenhill  
453 Freedom Parkway  
Atlanta, GA 30307  
(404) 420-5100  
[www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)

---

# Table Des Matières

<b>Avant-propos</b> .....	4
<b>Résumé</b> .....	6
L'organisation du processus constitutionnel ...	7
Communication et sensibilisation des citoyens .....	8
Transparence et redevabilité.....	9
Participation externe au processus .....	10
Thématiques et enjeux principaux de la Constitution.....	11
Conclusions et recommandations.....	12
Mise en œuvre de la Constitution .....	13
<b>Le Centre Carter en Tunisie</b> .....	17
Méthodologie d'observation du processus constitutionnel.....	17
<b>Le processus constitutionnel</b> .....	22
Le contexte politique avant 2011 .....	22
La Révolution de janvier 2011 .....	22
La période suivant immédiatement la Révolution.....	23
Les élections de l'Assemblée Nationale Constituante d'octobre 2011 .....	24
La période postélectorale (2011-2014) : trois ans de transition .....	26
<b>Le cadre du processus constitutionnel</b> .....	32
Cadre juridique.....	32
La structure organisationnelle .....	33
<b>Processus d'élaboration et d'adoption de la Constitution</b> .....	37
Vers l'élaboration du premier projet.....	37
Le premier projet .....	38
Le deuxième projet et le projet « 2bis ».....	39
Le troisième projet.....	40
Le quatrième et dernier projet .....	41
Vers l'adoption de la Constitution .....	42
Le processus d'adoption.....	46
Le règlement intérieur: une interprétation flexible.....	47
<b>Défis récurrents du processus constitutionnel</b> 51	
Représentation et politique de changement d'alliances .....	51
Absence de coalitions thématiques.....	55
L'organisation du processus constitutionnel. 56	
Un règlement intérieur parfois inadapté.....	57
Absentéisme et redevabilité.....	58
Le rôle des experts et des conseillers juridiques de l'ANC.....	61
Absence d'un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité .....	62
<b>Transparence, accessibilité et participation des citoyens</b> .....	64
Transparence et accessibilité du processus ....	65
Consultations publiques et participation des citoyens au processus.....	74
Participation externe au processus.....	79
Le rôle et l'impact de la société civile .....	79
Efforts de plaidoyer et de sensibilisation des partis politiques .....	82
Efforts de plaidoyer des organisations internationales.....	84
<b>Thématiques principales dans la Constitution</b> 86	
Le statut du droit international .....	86
Les droits humains dans la Constitution et leur caractère universel .....	87
Le statut de la religion dans la Constitution .	88
Droits et libertés .....	91
Principe de non-discrimination .....	92
Protection des droits des femmes et de l'égalité .....	93
Droits économiques, sociaux et culturels .....	95
Droits électoraux .....	96

---

La structure du régime politique.....	97
Droits et rôle de l'opposition politique .....	99
Rôle du pouvoir judiciaire.....	99
Les dispositions transitoires.....	102
<b>Efforts de sensibilisation suite à l'adoption de la Constitution.....</b>	<b>105</b>
<b>Conclusions et recommandations .....</b>	<b>108</b>
Mise en œuvre de la Constitution .....	108
<b>Remerciements.....</b>	<b>112</b>
<b>Liste Des Personnes Ayant Participé À La Mission.....</b>	<b>113</b>
Sigles et abréviations .....	114
Bibliographie Et Documents De Référence...	115
Déclarations Et Communiqués De Presse .....	117

---

# Avant-propos

Trois ans après la chute du régime Ben Ali et plus de deux ans après l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante en 2011, les Tunisiens ont franchi une étape décisive dans leur quête de rupture avec le passé marqué par l'autoritarisme, en adoptant une nouvelle Constitution le 27 janvier 2014. Même si le chemin ayant abouti à l'adoption de la Constitution a été parsemé d'embûches, un esprit d'ouverture au compromis et au consensus a prévalu tout au long du processus, ce qui a permis à la Tunisie de franchir cette étape historique. En s'engageant dans le dialogue et le compromis, les Tunisiens ont fait passer un message fort, dont l'écho a retenti dans toute la région.

La Tunisie se prévaut d'une tradition constitutionnelle illustre et vieille de trois mille ans. Carthage, la puissante ville-Etat phénicienne du Golfe de Tunis avait sa propre Constitution. Plusieurs siècles plus tard, la Déclaration des Droits de 1857 conférait à tous les habitants du Royaume de Tunisie certains droits et libertés, sans considération de religion, de langue ou de couleur. Quelques années plus tard, en 1861 fut adoptée la Constitution du royaume de Tunisie considérée comme la première Constitution écrite du Monde arabe. Environ un siècle plus tard, peu de temps après que le pays eut obtenu son indépendance de la France, les Tunisiens mettaient en place une Assemblée Nationale Constituante chargée d'élaborer une nouvelle Constitution, finalement adoptée le 1<sup>er</sup> juin 1959. Au cours des décennies qui ont suivi, la Constitution a été amendée à plusieurs reprises dans le but de renforcer les pouvoirs du Président, d'abord ceux d'Habib Bourguiba resté au pouvoir 31 ans, puis de son successeur, Zine El Abidine Ben Ali.

Même si la Constitution de 1959 garantissait certains droits et libertés, le fait qu'elle soit associée au régime Ben Ali a amené

les Tunisiens à décider sa suspension au lendemain de la Révolution et à élire une autre assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle Constitution, avec l'espoir qu'elle représenterait tous les Tunisiens et tracerait la voie pour le passage du pays de la dictature à la démocratie et à l'égalité.

L'élection d'une Assemblée Nationale Constituante (ANC) de 217 membres a eu lieu le 23 octobre 2011 et s'est déroulée dans des conditions largement pacifiques et crédibles. Même si l'ANC a été confrontée à de nombreuses difficultés, notamment lors des assassinats tragiques du leader d'opposition, Chokri Belaïd en février 2013 et du député Mohamed Brahmî au mois de juillet de la même année, les acteurs politiques de la Tunisie étaient déterminés à faire avancer le processus constitutionnel et le pays. En automne et en hiver 2013, ils se sont lancés dans un dialogue national, qui a joué un rôle important dans le déblocage de la situation politique et préparé le terrain pour l'adoption de la Constitution en janvier 2014. La nouvelle Constitution pose des fondations solides pour garantir les droits humains et crée des institutions visant à assurer le respect de l'état de droit dans le pays.

Le travail de l'ANC a donné des résultats grâce au dévouement, à l'esprit de compromis et à l'engagement démocratique des députés et des citoyens tunisiens. Il est le meilleur exemple du mouvement social et des objectifs de la Révolution tunisienne ainsi que du Printemps arabe, ouvrant ainsi une voie claire à l'établissement d'institutions démocratiques, au renforcement de l'état de droit et à la promotion du respect des libertés fondamentales en Tunisie.

L'expérience de la Tunisie est instructive pour les autres pays de la région engagés dans des processus constitutionnels, notamment ceux qui connaissent une transition politique.

---

Cependant, l'histoire n'est pas encore arrivée à son terme.

L'adoption de la Constitution a préparé le terrain aux scrutins législatif et présidentiel, organisés en 2014, en application des dispositions transitoires de la Constitution. Les Tunisiens se sont lassés des structures intérimaires de l'Etat et aspirent maintenant à des institutions permanentes en mesure de relever les importants défis économiques et de sécurité auxquels leur pays est confronté. L'Assemblée législative et le Président nouvellement élus étant dorénavant en place, les Tunisiens doivent se consacrer aujourd'hui à l'harmonisation des lois et règlements de leur pays, qui datent, pour la plupart, d'avant la Révolution, en se fondant sur les garanties des droits humains prévues par la Constitution.

Le Centre Carter est inspiré par la détermination des citoyens tunisiens qui les a fait avancer sur la voie de la démocratie. Nous aimerions contribuer au renforcement des progrès faits par la Tunisie en présentant un certain nombre de recommandations dans le présent rapport. Notre principale

recommandation consiste à préconiser une réforme du cadre juridique existant, par le gouvernement de la Tunisie, afin de rendre les lois nationales conformes aux engagements internationaux souscrits dans le domaine des droits humains et afin de veiller à ce que ces droits soient protégés par la nouvelle Constitution. En outre, nous prions instamment le système judiciaire de protéger les libertés de religion et d'expression, appelons l'Assemblée des Représentants du Peuple à travailler de manière transparente et encourageons la société civile à continuer de participer activement à la mise en place des nouvelles institutions. Une ferme adhésion aux principes fondamentaux édictés par la nouvelle Constitution garantira à la Tunisie un avenir démocratique.

Nous souhaitons au peuple tunisien et à ses dirigeants une poursuite de leur succès dans leurs futures entreprises.



*Ancien Président des Etats-Unis Jimmy Carter  
Fondateur du Centre Carter*

---

# Résumé

Suite au soulèvement populaire appelé « la Révolution de jasmin » de décembre 2010 et janvier 2011, qui a mis fin à 23 années de règne du Président Zine El Abidine Ben Ali, M. Foued Mebazaâ, Président par intérim de la République Tunisienne, suspendit la Constitution de 1959, et la Tunisie opta pour la rédaction d'une nouvelle Constitution. La première étape du processus constitutionnel fut l'élection le 23 octobre 2011 de 217 membres d'une Assemblée Nationale Constituante (ANC) chargée de la rédaction et de l'adoption d'une nouvelle Constitution. Celle-ci fut adoptée par l'ANC un peu plus de deux ans plus tard, le 27 janvier 2014, suite à un processus difficile et complexe qui semblait parfois au bord de la rupture, notamment en raison de la crise économique, de la détérioration des conditions de sécurité et de deux assassinats politiques en 2013.

*Le processus dans son ensemble a été largement positif. Il n'en reste pas moins que l'ANC n'a pas répondu aux attentes des citoyens et autres acteurs à plusieurs égards, notamment en matière de planification, de communication, de participation du public et de transparence.*

Le Centre Carter a suivi le processus constitutionnel de la Tunisie à partir du mois de février 2012, lorsque l'ANC a commencé à travailler sur le premier projet de la Constitution, et jusqu'au mois de mai 2014, date à laquelle l'Assemblée a procédé à une tournée sur l'ensemble du territoire tunisien pour sensibiliser les citoyens à la nouvelle Constitution et aux droits et libertés qui y sont garantis. Tout au long de cette période, le Centre a publié des rapports publics sur le contenu des différents projets ainsi que sur le processus de rédaction, y compris dans quelle

mesure celui-ci adhérait aux principes de transparence et de participation des citoyens aux affaires publiques de leur pays. L'objectif principal du travail du Centre Carter était d'aider à rendre le processus d'élaboration de la Constitution plus transparent et accessible aux citoyens ainsi que de sensibiliser les membres de l'ANC aux obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains, afin de veiller à ce que ces engagements soient pleinement pris en compte dans la nouvelle Constitution. Pendant la période de suivi du travail de l'ANC, le Centre Carter a publié 17 déclarations sur la situation en Tunisie dont neuf spécifiquement sur les développements du processus constitutionnel. Les déclarations sur la Constitution comprenaient des recommandations tant pour améliorer le processus que pour mettre en évidence des aspects du texte qui n'étaient pas conformes avec les engagements internationaux du pays.

La version définitive de la Constitution, telle qu'approuvée, contient des changements significatifs par rapport aux versions initiales. A de nombreux égards, ces changements correspondaient aux recommandations formulées par le Centre Carter, notamment en ce qui concerne le renforcement des droits des femmes, l'amélioration des garanties pour un système judiciaire indépendant, la suppression de restrictions excessives aux droits et libertés et le renforcement de libertés civiles et politiques fondamentales, ainsi que l'octroi de pleins pouvoirs à la Cour Constitutionnelle, dès sa création. De même, conformément aux recommandations formulées par le Centre Carter, l'ANC a affiné sa stratégie de communication avec le public et son interaction avec les médias. L'Assemblée a également créé une procédure officielle pour permettre à la société civile d'assister au vote article par article de la version définitive de la

Constitution. De plus, le Centre a salué les efforts déployés par l'ANC pour travailler de façon plus transparente au cours des mois précédant l'adoption de la Constitution.

Le Centre Carter espère, à travers ce rapport final qui évalue aussi bien le contenu de la Constitution que le processus constitutionnel, appuyer les efforts de la Tunisie visant à mettre en œuvre les droits garantis par la nouvelle Constitution.

L'expérience de la Tunisie est riche en leçons en matière d'élaboration de Constitution, surtout pour d'autres pays en transition politique : il convient de rappeler à cet égard que le processus importe tout autant que les résultats. La force du modèle tunisien réside indéniablement dans le travail inlassable de l'ANC et des partis politiques pour surmonter les divisions et parvenir à un consensus, aboutissant à l'adoption d'une Constitution soutenue par la grande majorité des députés au sein d'une Assemblée, par ailleurs très divisée.

Les commissions constituantes de l'Assemblée, les organes interpartis chargés de la rédaction des divers chapitres de la Constitution, ont fait preuve d'ouverture en consultant des experts nationaux et internationaux, d'universitaires ainsi que des représentants d'organisations de la société civile. La version finale de la Constitution porte les fruits de cette consultation et, dans une large mesure, établit une base solide pour la garantie des droits humains et la primauté de l'Etat de droit.

Le processus dans son ensemble a été largement positif. Il n'en reste pas moins que l'ANC n'a pas répondu aux attentes des citoyens et autres acteurs à plusieurs égards, notamment en matière de planification, de communication, de participation du public et de transparence. Plus généralement, la plupart des problèmes rencontrés dans le processus de rédaction de la Constitution sont ceux communément rencontrés dans le démarrage de tout nouveau processus démocratique. Les dirigeants, les députés et le personnel administratif de l'ANC n'ayant pas connu d'environnement démocratique auparavant, ils n'étaient pas toujours pleinement conscients des obligations qui en découlent, en premier

Deborah Hakes



Un agent de bureau de vote aide une femme âgée à voter en Tunisie le 23 octobre 2011. « Je vote pour la première fois de ma vie aujourd'hui », dit-elle. « Cela ne faisait pas de différence auparavant, mais maintenant il s'agit de nos enfants et l'avenir de nos petits-enfants, afin qu'ils puissent

lieu la nécessité de se montrer transparent envers les citoyens, la sensibilisation du public aux travaux en cours, les relations avec les médias et la consultation de la société civile. Ces facteurs ont affaibli la relation de l'ANC avec le peuple tunisien, ce qui a généré une frustration généralisée du public et la perception que l'Assemblée ne se considérait que peu redevable envers ceux qui l'avaient élue et le peuple tunisien en général.

## L'organisation du processus constitutionnel

Au moment de l'élection de l'ANC, les citoyens et la plupart des acteurs politiques s'attendaient à ce que le processus constitutionnel et l'adoption de la Constitution se déroulent en un an. Mais étant donné que l'ANC décida de réécrire entièrement la Constitution plutôt que d'amender celle de 1959, et qu'elle a également assumé un rôle législatif et de contrôle du gouvernement, ce délai était, dès le début, très ambitieux, voire irréaliste. En plus de sa tâche principale de rédiger la Constitution, entre autres initiatives, l'ANC devait préparer les lois nécessaires pour l'organisation des élections législatives et présidentielles, pendant la période de transition. Le processus a duré deux

---

fois plus longtemps que prévu et a finalement pris fin avec la publication dans le Journal Officiel de la République Tunisienne le 10 février 2014 du texte adopté. Ce délai n'est pas surprenant en soi – les expériences d'autres pays ayant connu des processus constitutionnels participatifs montrent que les délais varient, la plupart se déroulant entre 18 et 24 mois – surtout que l'ANC a alterné entre la rédaction de la Constitution et le travail législatif urgent. Par ailleurs, la majeure partie des retards, en particulier vers la fin du processus, était due à des blocages et considérations d'ordre politiques.

*De nombreuses organisations de la société civile ont fait pression pour une plus grande transparence, en particulier l'organisation tunisienne Al Bawsala, qui a joué un rôle important dans le renforcement de la transparence en publiant des documents de l'ANC et en rendant compte, dans les médias sociaux, du taux de présence des députés et de leurs votes individuels en sessions plénières.*

Il est toutefois facile de comprendre pourquoi les citoyens tunisiens ont considéré que le processus avait accusé un important retard puisque l'ANC ne s'est jamais dotée d'une feuille de route réaliste tout au long du processus. De plus, le Comité mixte de coordination et de rédaction, créé dès le début pour superviser le processus, n'a pas joué son rôle de coordination du travail des commissions. Par exemple, jusqu'en septembre 2012, sept mois après le début du processus de rédaction, le Comité de coordination n'a pas tenu une seule réunion officielle. Ainsi, jusqu'à cette date les commissions constituantes, chargées de traiter chacune une partie spécifique de la Constitution, travaillaient sans plan de travail conjoint, ni de régularité des réunions, et sans convenir de délais ou de méthodologie commune. Le changement constant d'allégeances politiques au sein de l'Assemblée – du fait de la migration facile de députés d'un bloc parlementaire à l'autre ainsi que de la création de nouveaux partis – fut un facteur aggravant et a contribué à la difficulté de trouver une approche de discussion plus

méthodique. A cette situation s'est ajouté le fait que le règlement intérieur de l'Assemblée n'était souvent pas assez détaillé et qu'il a été modifié à quatre reprises au cours du processus pour tenter de remédier aux blocages du processus.

Les tensions créées par ces failles techniques ont été considérablement accrues par un environnement économique et sécuritaire de plus en plus fragile. Dès lors, de nombreux Tunisiens se sont mis à regretter l'apparente stabilité de l'époque révolue. Avec deux assassinats politiques en l'espace de six mois, la deuxième année du processus fut d'autant plus difficile. Le second assassinat ayant visé un membre de l'ANC, Mohamed Brahmi, la crise que traversait l'institution devint plus profonde et retarda encore davantage le processus.

Au lieu d'essayer d'enrayer les retards récurrents en adoptant une planification plus réaliste et tenable, l'ANC continua de vouloir répondre au mécontentement du public causé par la lenteur du processus, en annonçant des dates butoirs irréalistes – inlassablement manquées. Ce n'est que vers la fin du processus, à la fin de l'année 2013, qu'une feuille de route contraignante fut finalement adoptée. Fruit du dialogue national dont la médiation était assurée par un groupe de quatre organisations non étatiques, désigné sous l'appellation de Quartet, cette feuille de route a aidé l'ANC à sortir de l'impasse politique dans laquelle elle se trouvait depuis l'assassinat du député Brahmi et a exercé une pression pour amener l'institution à achever le processus constitutionnel.

## **Communication et sensibilisation des citoyens**

Bien que l'ANC doit être félicitée pour son approche délibérative et consultative interne et le succès de l'adoption à une majorité écrasante de la nouvelle Constitution, il n'en reste pas moins que l'ANC n'a pas su se doter d'une stratégie de communication satisfaisante avec le public ni de le sensibiliser à ses travaux. C'est ainsi que tout au long du processus, les citoyens semblaient mal informés du contenu des divers projets de la Constitution ainsi que des enjeux débattus.



---

L'ANC n'a pas créé de département de communication, laissant les dirigeants de l'institution interagir avec les médias. Cette interaction fut irrégulière et insuffisante sur le contenu. L'Assemblée a consenti un peu plus d'efforts dans sa relation avec les citoyens et la société civile. Toutefois, le groupe de travail interpartis de l'Assemblée, chargé des relations avec le public et les organisations de la société civile ne disposait que de moyens logistiques limités et de peu d'appui en interne. Les organisations de la société civile n'ont ainsi pas eu l'occasion de jouer pleinement leur rôle dans le processus constitutionnel.

Et si les citoyens ont été consultés à quelques reprises pendant le processus, ces opportunités sont demeurées largement méconnues du grand public, faute de les avoir fait connaître suffisamment à l'avance et à grande échelle.

L'absence de sensibilisation, de communication ou de tentatives sérieuses pour faire connaître ou expliquer le processus aux citoyens, associée aux retards répétitifs et aux luttes internes au niveau de l'Assemblée, a joué un rôle certain dans la perte de confiance du public envers l'ANC, atteignant un point culminant avec les manifestations devant le bâtiment de l'Assemblée, le Bardo, du mois d'août 2013, suite à l'assassinat du député Brahmi et exigeant la dissolution de l'institution. La crise de confiance a encore été aggravée par les controverses autour de la question de l'indemnisation et de l'absentéisme des membres de l'ANC.

### **Transparence et redevabilité**

Nul doute que ce long processus a été plus intense et stressant que ne l'aurait imaginé la plupart des membres de l'ANC au moment de leur élection. Dans certains cas, il a fallu beaucoup de sacrifice personnel de la part des députés, sans parler des citoyens qui ont attendu impatiemment l'adoption de la Constitution alors que toutes les dates butoires que leur annonçait l'ANC étaient immanquablement dépassées, et que le pays s'enfonçait profondément dans une crise économique. Beaucoup de députés de l'ANC se sont consacrés à la tâche pour laquelle ils

avaient été élus, malgré l'impact sur leur vie privée. Cependant, l'absentéisme chronique de beaucoup d'autres, aussi bien lors des réunions en commissions que pendant les sessions plénières, a été un problème majeur durant tout le processus constitutionnel. Cet absentéisme a entraîné des retards considérables dans le travail de l'Assemblée et a profondément affecté sa crédibilité. A un moment crucial de la période de transition, l'ANC n'a pas réussi à assumer sa propre responsabilité envers les Tunisiens, alors qu'elle en avait les moyens. A cet égard, même si des efforts plus importants ont été déployés plus tard dans le processus, il n'en demeure pas moins que l'ANC, en tant qu'institution, n'a pas pris de mesures contre les députés absentéistes. Celles-ci auraient pourtant été nécessaires pour prouver au peuple tunisien que les députés avaient l'obligation de rendre compte de leurs actions. Fait révélateur, en deux ans, seul un vote a su attirer tous les députés à une même session : le vote final sur la Constitution.

Malgré l'engagement implicite des dispositions du règlement intérieur en faveur de la transparence des travaux de l'ANC, et la volonté affichée de certains députés de respecter ce principe, bon nombre de membres de l'ANC, y compris parmi les hauts responsables de l'Assemblée, semblaient réticents à divulguer les documents clés de l'ANC et à permettre à la société civile de jouer un rôle significatif dans le processus. L'ANC n'a par exemple, jamais révélé les votes individuels des députés, bien qu'elle en ait les moyens. Cette absence de transparence a été exacerbée par les ressources logistiques et humaines limitées. De nombreuses organisations de la société civile ont fait pression pour une plus grande transparence, en particulier l'organisation tunisienne Al Bawsala, qui a joué un rôle important dans le renforcement de la transparence en publiant des documents de l'ANC et en rendant compte, dans les médias sociaux, du taux de présence des députés et de leurs votes individuels en sessions plénières.

---

## Participation externe au processus

Les organisations de la société civile ont également joué un rôle dans le processus constitutionnel en organisant de nombreuses initiatives : des forums publics et des séances d'information organisés à travers le pays pour encourager le dialogue entre les citoyens et les membres de l'ANC ainsi que des campagnes de sensibilisation ou encore des conférences. Ces événements ont contribué à l'instauration d'un débat public dynamique autour des questions clés de la Constitution et ont souligné les nombreuses insuffisances et incohérences décelées dans les différents projets de Constitution. Toutefois, alors que le contexte politique en Tunisie devenait de plus en plus polarisé, les conférences et autres événements organisés par les organisations de la société civile ont eu tendance à attirer des participants de même orientation idéologique sans essayer de convaincre ceux qui n'étaient pas déjà acquis à leur cause. De plus, la majeure partie de ces événements étaient organisés dans la capitale, renforçant ainsi l'impression que le processus était élitiste et centré sur la capitale Tunis.

La société civile ainsi que d'autres acteurs ont également orienté le débat sur la Constitution en organisant des manifestations et des grèves pour faire entendre leurs revendications. A titre d'exemple, après la publication du premier projet de la Constitution, les groupes de défense des droits des femmes ont organisé d'importantes manifestations pour exiger que l'ANC reformule un article qui mentionnait les « rôles complémentaires des hommes et des femmes au sein de la famille » sans aucune référence au principe d'égalité entre hommes et femmes. En janvier 2014, au cours du vote article par article, une délégation d'imams a également tenté de faire pression sur les députés en protestant contre les dispositions garantissant la liberté de conscience, notamment en distribuant à l'intérieur du bâtiment de l'ANC des tracts condamnant ces dispositions. Il est à noter par ailleurs, que les activités de plaidoyer direct auprès des membres de l'ANC par des groupes de la société civile sont restées rares, bien qu'elles auraient été importantes à certains

moments, notamment pendant les discussions cruciales de novembre 2013, lorsque la commission des consensus débattait des dernières questions litigieuses avant le vote article par article de la Constitution. Quant aux partis politiques, s'il est indéniable que certains d'entre eux aient joué un rôle dans le processus global en éduquant leurs partisans sur le mandat de l'ANC et en adoptant des positions de principes sur certaines thématiques, globalement ces nouveaux acteurs ne sont pas parvenus à mener une sensibilisation régulière des Tunisiens à l'échelle nationale. De tels efforts auraient pourtant aidé ces partis politiques à renforcer leur visibilité, ainsi que celle du processus, tout en consolidant leurs bases et attirant de nouveaux électeurs.

Si le processus d'élaboration de la Constitution tunisienne a été une œuvre essentiellement nationale, il est toutefois à noter que de nombreux acteurs internationaux s'y sont engagés, notamment les organisations multilatérales et régionales telles que les Nations Unies et l'Union européenne, ainsi que les gouvernements de divers pays et des organisations non gouvernementales. La plupart de ces acteurs ont apporté de précieuses ressources et expertise, et se sont parfois engagés dans un plaidoyer en faveur de thématiques spécifiques. Toutefois, une meilleure coordination entre ces organisations aurait pu aider à réduire la pression exercée sur l'Assemblée en termes de demande de réunions et de participation à des conférences et formation. Une telle coordination aurait permis ainsi de maximiser l'impact positif du soutien international au processus constitutionnel.

L'ouverture de l'ANC aux contributions et conseils extérieurs a été un des points forts du processus tunisien, et ses mécanismes consultatifs et participatifs internes ont été très efficaces pour mener à bien l'élaboration et ensuite l'adoption de la Constitution. Toutefois, le processus aurait pu tirer meilleur profit des avis d'experts tunisiens si leur rôle et mandat avait été défini avec plus de clarté dans le règlement intérieur. De manière générale, si dans les processus constitutionnels l'expertise juridique est importante, il est également utile

d'associer des linguistes dans la rédaction du texte fondamental. Cet aspect a pourtant été limité dans le cas tunisien. De plus, l'absence d'un secrétariat pleinement fonctionnel au niveau de l'ANC a eu pour conséquence que les conseillers juridiques de l'Assemblée n'étaient pas toujours mis à contribution de la manière la plus efficace, car ils étaient chargés d'un grand nombre de tâches administratives.

### Thématiques et enjeux principaux de la Constitution

Les différents projets de Constitution ont considérablement évolué au fil de ce processus de deux ans, résultant souvent à davantage de clarté dans le texte et de cohérence interne, particulièrement en matière de protection de certains droits et libertés fondamentaux. La Constitution, telle qu'adoptée, reconnaît ainsi un nombre important de droits et libertés, notamment les droits économiques, sociaux et culturels, et met en place des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, marquant ainsi une nette rupture avec les anciennes pratiques.

Membres de groupes religieux manifestant contre la formulation de l'Article 6, garantissant la liberté de conscience et interdisant le takfir (accusation d'apostasie) à l'adresse d'un musulman, considéré de ce fait comme mécréant) en janvier 2014.

Certaines préoccupations demeurent toutefois. Alors que la nouvelle Constitution interdit par exemple clairement la discrimination à l'égard des personnes handicapées (Article 48) et des femmes (Article 21), elle n'applique pas cette protection aux non-citoyens. La Constitution omet également de mentionner explicitement d'autres motifs de discrimination tels que ceux basés sur la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance.

De nombreux droits économiques, sociaux et culturels garantis par la Constitution ne sont que peu détaillés, sans plus d'explication quant à leur exercice et mise en œuvre futurs. En outre, la Constitution n'oblige pas l'Etat à déployer le maximum de ses ressources disponibles pour la réalisation de ces droits tel que prévu par le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, auquel la Tunisie est partie. Par ailleurs, la Constitution demeure silencieuse sur le statut des droits et libertés durant les circonstances exceptionnelles ou en cas de proclamation de l'état d'urgence. Enfin, il est à noter,

Thierry Brésillon



---

cependant, que la formulation vague de certains articles pourrait à l'avenir permettre des interprétations contredisant d'autres dispositions constitutionnelles.

Si l'adoption du texte final de la Constitution représente une étape clé de la phase transitionnelle, elle n'est pas suffisante à elle seule pour garantir un passage réussi de l'autoritarisme vers la démocratie. L'étape de mise en œuvre de la Constitution, et plus précisément l'harmonisation des lois et règlements avec les principes des droits humains consacrés dans la Constitution, sera essentielle pour garantir le respect de ces engagements. Ce processus se devrait d'être mené de façon à garantir un haut degré de protection des droits humains et ce, de manière égalitaire tant pour les citoyens tunisiens que pour les étrangers résidant dans le pays.

---

*L'étape de mise en œuvre de la Constitution, et plus précisément l'harmonisation des lois et règlements avec les principes des droits humains consacrés dans la Constitution, sera essentielle pour garantir le respect de ces engagements.*

## **Conclusions et recommandations**

Le processus constitutionnel Processus constituant en Tunisie a été largement influencé par les dynamiques politiques internes et externes. L'ANC et les dirigeants de la classe politique ont constamment recherché le consensus au sein de l'Assemblée afin d'aplanir les divergences d'opinion relatives à certaines questions. La force du modèle tunisien, réside plus que tout dans cette faculté, qui bien qu'ayant nécessité beaucoup de temps, a prouvé sa valeur. Les défis que l'ANC avait à relever en particulier, et la Tunisie en général, étaient immenses – en termes d'économie et de sécurité – mais aussi dans le suivi d'une voie démocratique, après des décennies de régime

autoritaire. En outre, la capacité de dépasser les clivages politiques et les divisions religieuses et de produire un document consensuel est en soi une énorme réussite.

L'Assemblée a su produire un texte qui, non seulement, garantit un certain nombre de droits humains, mais qui a surtout été porté par la quasi-totalité des députés, alors qu'ils provenaient de courants idéologies et d'horizons politiques très divers. L'œuvre accomplie, au-delà de son contenu, revêt ainsi une importance particulière, hautement symbolique, surtout dans un contexte de transition politique tel que celui-ci. Cependant, le modèle tunisien donne également des leçons sur ce qu'il convient d'éviter tout au long du processus constituant.

Basées sur son observation du processus constitutionnel, telle que décrit dans le présent rapport, et dans un esprit de respect et de soutien du processus démocratique en Tunisie, le Centre fait les recommandations suivantes au nouveau gouvernement, à l'Assemblée des Représentants du Peuple, à la société civile, ainsi qu'aux décideurs politiques et aux universitaires engagés dans des processus constituants dans d'autres pays en phase de transition.





Les membres de l'ANC célèbrent l'adoption de la Constitution.

## Mise en œuvre de la Constitution

Le Gouvernement tunisien et l'Assemblée des Représentants du Peuple devraient envisager les mesures suivantes :

### Droits humains

- Revoir et réformer le cadre juridique pour s'assurer que les lois et réglementations nationales reflètent et respectent les engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains ainsi que les droits consacrés dans la nouvelle Constitution.
- Prohiber les discriminations sur la base de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou d'autres situations. Veiller, par ailleurs, à ce que ces principes soient appliqués à tout individu en Tunisie, citoyen ou étranger, en conformité avec le droit international.
- Encourager l'Etat à lutter non seulement contre les violences faites aux femmes mais également contre toutes les formes de discrimination à leur égard. A cette fin, adopter des mesures législatives concrètes pour protéger les droits des femmes ainsi

que des mécanismes à même de faire progresser la parité dans toutes les instances élues.

- Préciser, dans les textes de loi pertinents, l'obligation qu'à la Tunisie d'adopter des mécanismes qui garantissent la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels dans la limite de ses ressources disponibles.

### L'application de la Constitution

- Les juges devraient interpréter la loi, et notamment la Constitution, de façon à favoriser la pleine application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, et prendre en considération, à cet effet, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains, y compris celle des juridictions et commissions internationales, comme une norme minimale.
- Les juges et le législateur devraient protéger la liberté de religion ou de croyance, y compris celle d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou une croyance, et veiller à ce que toute restriction soit conforme à la clause générale de limitation qui définit les conditions des restrictions

---

possibles de ces droits.

- Dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'état d'urgence, veiller à ce que toute restriction aux droits et libertés soit spécifique, nécessaire, proportionnelle et puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et à ce que cette restriction soit levée après une période définie. Préciser, en outre, que les droits considérés comme indérogeables en droit international restent protégés et exclus de toute restriction, même en cas de circonstances exceptionnelles.

### **Institutions tunisiennes**

- Intégrer dans le cadre juridique des dispositions visant à assurer l'indépendance de la justice, en matière de nomination, d'évolution de carrière et de mesures disciplinaires (du corps judiciaire), y compris par la consécration du principe de l'inamovibilité. La révocation des juges devrait être limitée aux cas de fautes graves, selon les principes du procès équitable et, conformément à la Constitution, sur décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature, une fois celui-ci établi.
- Etablir et mettre en œuvre, à moyen et long terme, un programme de sensibilisation et d'information des citoyens sur la Constitution.

### **À l'Assemblée des Représentants du Peuple**

- Faire le bilan des difficultés rencontrées dans l'application du règlement intérieur de l'ANC avant d'entamer la rédaction de son propre règlement intérieur.
- Prévoir dans le règlement intérieur que la Commission du règlement intérieur se réunisse régulièrement, pas seulement en temps de crise, en vue d'évaluer le fonctionnement et l'application des règles.
- Veiller à ce que les dispositions du règlement intérieur relatives à la présence et à la participation soient bien définies et détaillées et veiller à mettre en œuvre ces dispositions de manière rigoureuse et transparente.

- Envisager de donner mandat à l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi pour contrôler la constitutionnalité du nouveau règlement intérieur.
- Veiller à ce que le secrétariat de l'Assemblée apporte un soutien logistique et administratif approprié aux commissions. Veiller à ce que les conseillers juridiques axent leurs efforts sur la recherche et la rédaction, plutôt que sur le soutien logistique.
- Énoncer dans le règlement intérieur, dans des termes non équivoques, que les réunions des commissions ainsi que les sessions plénières soient ouvertes au grand public. L'Assemblée devrait établir des procédures et critères justes et formels pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.
- Mettre en place un département de communication et consacrer des ressources suffisantes pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication et assurer la liaison avec les médias. Une telle stratégie devrait inclure un site web avec une documentation et des informations importantes, des ressources suffisantes pour diffuser des informations sur les travaux de l'Assemblée dans les meilleurs délais, notamment à travers les médias sociaux, des porte-parole du personnel officiel et des experts en communication.
- Mettre sur pied un groupe de travail interpartis chargé de la liaison avec la société civile et la communauté internationale et préparer les budgets et plans stratégiques à présenter aux bailleurs de fonds potentiels
- Adhérer pleinement au principe de la transparence et du droit à l'information garanti par la Constitution en publiant et en diffusant, en temps opportun, tous les documents officiels de l'Assemblée – procès-verbaux, rapports, décisions, présentations, fiches de présence et détails des votes – et en les affichant également sur le site de l'Assemblée.

- Prévoir et créer des mécanismes pour engager réellement le public dans le processus législatif et le travail de l'Assemblée dans son ensemble. Les députés devraient être appuyés au plan logistique et administratif pour mener à bien ces efforts de sensibilisation.
- Envisager la création de groupes thématiques informels. Les expériences d'autres pays montrent que ces groupes peuvent aider à renforcer la confiance entre les groupes politiques au sein d'une assemblée législative. Cela permet également d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de favoriser des accords entre les partis politiques et faciliter ainsi la prise de décision législative et politique. L'Assemblée devrait également envisager de fournir, tant aux blocs parlementaires qu'à ces groupes informels, le soutien logistique et administratif requis pour renforcer leur efficacité.

#### **À la communauté internationale**

- Continuer à renforcer les capacités des médias, de la société civile et de l'assemblée législative afin de relater les travaux de l'assemblée au public de manière claire, coordonnée et ouverte.
- Améliorer la coordination entre les acteurs internationaux qui travaillent avec l'assemblée législative en vue d'éviter les chevauchements tout en étant sensible au rythme de l'institution, à ses priorités et à sa charge de travail.
- Soutenir le travail de la société civile en dehors de la capitale et encourager les initiatives et projets régionaux.

#### **À la société civile tunisienne**

- Consacrer plus d'efforts dans les actions de plaidoyer et de suivi des travaux de l'Assemblée des représentants du peuple et d'autres institutions publiques.
- Mener des actions de sensibilisation sur la Constitution dans toutes les régions du pays.

#### **Aux entités chargées de processus constitutionnel dans d'autres pays**

- Consacrer suffisamment de temps et d'expertise à la rédaction du règlement intérieur et des processus de prise de décision internes.
- Prévoir des dispositions détaillées dans le règlement intérieur sur la participation des personnes en charge de l'élaboration de la Constitution et appliquer des sanctions de manière juste, transparente et constante en cas d'absentéisme.
- Prévoir un rôle formel des experts juridiques et linguistiques afin d'assurer une plus grande clarté de leur rôle et de maximiser leur impact.
- Etablir un plan de travail détaillé accompagné d'un calendrier pour l'élaboration et l'adoption de la Constitution dès le début du processus, afin d'assurer une meilleure planification des travaux et permettre au public de mieux appréhender la poursuite de ces travaux.
- Concevoir des mécanismes de participation du public pendant le processus d'élaboration de la Constitution, et mettre en place les moyens nécessaires pour leur réalisation effective.
- Planifier et mener régulièrement des campagnes de sensibilisation et d'information en utilisant la gamme complète de supports médiatiques et d'autres outils disponibles. Les campagnes aussi devraient également présenter les limites de la participation du public afin d'éviter toute déception ou frustration.
- Etablir une procédure formelle pour analyser, traiter, et enregistrer les données recueillies durant les consultations avec la société civile et le public.
- Désigner des personnes au niveau de la constituante, chargées de la liaison avec la société civile, les médias et la communauté internationale et préparer des budgets et plans stratégiques à présenter aux bailleurs de fonds potentiels.

- 
- Prévoir des consultations avec la société civile avant et pendant la rédaction de la Constitution et créer des mécanismes de recherche de consensus dès l'entame du processus.
  - Ouvrir les débats et discussions au sein de la constituante au public. Etablir des procédures objectives et formelles pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux médias, aux organisations de la société civile, et aux citoyens intéressés.
  - Publier et diffuser toute documentation importante. Consacrer les ressources nécessaires, logistiques et administratives, afin que cette documentation soit publiée en temps utile.
  - Une fois la Constitution adoptée, mener des activités de sensibilisation et utiliser tous les moyens disponibles, y compris des rencontres face-à-face pour faire connaître le contenu de la Constitution et répondre aux questions des citoyens.
  - Envisager la création de groupes thématiques informels. Les expériences d'autres pays montrent que ces groupes peuvent aider à renforcer la confiance entre les groupes politiques au sein d'une assemblée législative. Cela permet également d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de favoriser des accords entre les partis politiques et faciliter ainsi la prise de décision législative et politique. L'entité constituante devrait également envisager de fournir tant aux blocs parlementaires qu'à ces groupes informels le soutien logistique et administratif requis pour renforcer leur efficacité.



---

# Le Centre Carter en Tunisie

Le Centre Carter a ouvert ses bureaux en Tunisie en juillet 2011, suite à l'invitation de l'Instance Supérieure Indépendante pour les élections ou ISIE, pour observer les élections de l'Assemblée Nationale Constituante de 2011. L'objectif de la mission d'observation du Centre consistait à procéder à une évaluation impartiale de la qualité globale du processus électoral, à promouvoir un processus inclusif, c'est-à-dire au profit de tous les Tunisiens, et à témoigner du soutien de la communauté internationale à la transition démocratique du pays. Cette mission était le premier engagement du Centre Carter en Tunisie.

*Le rapport est destiné aux décideurs politiques, aux membres de la société civile, aux experts en droit constitutionnel et aux universitaires impliqués dans le processus constituant en Tunisie. Mais il s'adresse aussi à ceux qui étudieront ce processus, notamment en vue d'en tirer des leçons pour que d'autres pays en transition démocratique puissent en bénéficier.*

Le Centre Carter a observé l'ensemble du processus électoral : l'inscription des électeurs, la campagne électorale et le scrutin, le contentieux électoral, l'annonce officielle des résultats et enfin, la formation du gouvernement de transition. A chaque étape, le Centre a fait des déclarations et en mai 2012, il a publié un rapport final sur l'ensemble de la mission d'observation électorale<sup>1</sup>. Suite à cette mission, le Centre Carter a maintenu sa

présence en Tunisie pour évaluer le processus constituant et les préparatifs pour le cycle électoral de 2014.

## Méthodologie d'observation du processus constitutionnel

Le présent rapport se fonde sur de nombreuses réunions du Centre Carter avec les parties prenantes au processus constituant et sur l'observation directe de ce processus, en particulier les travaux quotidiens des commissions constituantes de l'ANC, des commissions ad hoc et des sessions plénières entre 2012 et 2014. Il s'appuie également sur la documentation officielle de l'ANC, les échanges avec les autres organisations qui ont observé le processus, sur leurs rapports ainsi que sur des documents relatant et analysant des processus similaires ailleurs dans le monde.

Le rapport est destiné aux décideurs politiques, aux membres de la société civile, aux experts en droit constitutionnel et aux universitaires impliqués dans le processus constituant en Tunisie. Mais il s'adresse aussi à ceux qui étudieront ce processus, notamment en vue d'en tirer des leçons pour que d'autres pays en transition démocratique puissent en bénéficier. Il documente de nombreux aspects du processus et présente des observations et recommandations du Centre sur plusieurs thèmes, tels que l'implication des citoyens ainsi que la participation des experts et conseillers techniques au processus, la transparence et la communication de l'Assemblée avec les médias. Le rapport offre également une analyse de l'évolution des questions et enjeux principaux dans la Constitution, en particulier concernant les droits humains, de la première ébauche

---

<sup>1</sup> « Les élections de l'Assemblée Constituante en Tunisie, le 23 octobre 2011, Rapport final », mai 2012  
[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/tunisia-final-Oct2011-fr-1.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/tunisia-final-Oct2011-fr-1.pdf)



La mission d'observation électorale de 2011 fut dirigée par l'ancienne Première Dame, Rosalynn Carter, l'ancien Président de la République de Maurice, Cassam Uteem (au centre) et le Président et PDG du Centre Carter, Dr. John Hardman.

jusqu'au texte adopté, toujours avec les obligations internationales de la Tunisie comme cadre de référence.

La Tunisie a ratifié une série de traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains dont les dispositions concernant le processus constitutionnel. Ces traités comprennent, entre autres, le Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Le Tableau 1 donne un aperçu général des traités internationaux auxquels la Tunisie a adhéré ou qu'elle a signés ou ratifiés.<sup>2</sup> Outre le fait d'évaluer le contenu du texte par rapport aux obligations internationales du pays,

<sup>2</sup> La signature d'un traité n'impose pas aux Etats des obligations en vertu du traité, mais elle les oblige à s'abstenir de commettre des actes qui vont à l'encontre de l'objet et du but du traité. En ratifiant un traité, les Etats consentent expressément à être liés par le traité. L'adhésion à un traité a le même effet juridique que sa ratification, mais elle n'est pas précédée d'un acte de signature.

le Centre a également suivi le processus eu égard à l'« inclusivité » de tous les citoyens et dans quelle mesure dans laquelle il a respecté les principes de transparence et de participation des citoyens aux affaires publiques de leur pays<sup>3</sup>. Le Centre a également évalué le processus par rapport aux bonnes pratiques établies dans ce domaine, telles que décrites dans plusieurs documents dont la « Note d'orientation du Secrétaire général sur l'assistance des Nations Unies aux processus constitutionnels », le manuel « le processus de réforme constitutionnelle : Options pour le processus » (Constitution-Making and Reform : Options for the Process) publié par Interpeace (2011), le manuel « Guide pratique pour l'élaboration de constitutions » (A Practical Guide to Constitution Building) publié par IDEA et le document « Leçons apprises des processus constitutionnels : les processus avec

<sup>3</sup> L'Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC) (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) dispose : « Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis... »

**Tableau 1 : Tunisie – Situation des ratifications**

Traité/Déclaration	Situation	Date
Déclaration universelle des droits de l'homme	Effet persuasif <sup>4</sup>	1948
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	Adhésion	1967
Convention relative aux droits politiques de la femme	Adhésion	1968
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Adhésion	1969
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	Adhésion	1983
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	Adhésion	1985 (avec réserves) 2014 (ratification entière avec notification) <sup>5</sup>
Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	Ratifié	1988
Convention relative aux droits de l'enfant	Adhésion	1992
Convention des Nations Unies contre la Corruption	Adhésion	2008
Convention relative aux droits des personnes handicapées	Adhésion	2008
Commission de Venise – Conseil de l'Europe	Ratifié/Adhésion	2010
Statut de Rome de la Cour pénale internationale	Adhésion	2011
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées	Ratifié	2011
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Adhésion	2011

<sup>4</sup> S'applique à un instrument non contraignant tel qu'une déclaration ou une résolution pouvant servir de démonstration de la pratique ou des "engagements politiques" d'un Etat. La pratique des Etats peut devenir le fondement d'une disposition contraignante en droit international coutumier dès lors qu'elle est adoptée de manière régulière dans la durée (la période de temps pouvant être relativement courte, lorsqu'elle est très largement adoptée (mais par toujours universellement) et lorsque des indices existent (ou peuvent être inférés) quant au statut légalement obligatoire de ladite pratique. Une fois qu'une norme est acceptée en droit international coutumier, tous les Etats deviennent liés par elle à moins qu'ils y aient exprimé une objection valide, sans procéder à une forme quelconque de consentement officiel.

<sup>5</sup> Le décret levant les réserves a été promulgué par le gouvernement de Béji Caïd Essebsi le 16 août 2011, mais il n'a été soumis qu'à l'ONU le 17 avril 2014. Les réserves levées concernent les Articles 15 (4), 9 (2), 16 (C), (D), (F), (G), (H) et 29 (1) qui traitent de l'égalité des droits des hommes et des femmes à transmettre leur nationalité à leurs enfants, à se déplacer dans le pays et à choisir librement leur résidence, et des questions relatives au mariage, à la famille, à l'adoption et aux droits de propriété. La notification de la Tunisie à l'ONU énonce cependant clairement que l'Etat ne prendra aucune mesures qu'il jugera contraire aux dispositions du Chapitre Premier de la Constitution tunisienne..

---

une large participation du public », publié par Democracy Reporting International (2011). Au cours des deux ans qu'a duré le processus, le Centre a rencontré de façon régulière un large éventail d'acteurs de la vie civile et politique tunisienne, en premier lieu les membres et le personnel administratif de l'ANC, les organisations de la société civile, les représentants des partis politiques et des universitaires tunisiens, en vue de mieux comprendre le travail de l'ANC et d'identifier les forces et les faiblesses du processus constitutionnel. Le Centre a observé des douzaines de réunions des commissions de l'ANC ainsi que toutes les sessions plénières relatives à la Constitution, et a suivi les débats publics sur le processus constitutionnel<sup>6</sup>. Les observateurs du Centre Carter ont également assisté à un grand nombre d'ateliers et de conférences de la société civile nationale et internationale en relation avec le processus. Les activités de sensibilisation du public menées par l'ANC, les partis politiques et la société civile ont également été suivies de près par le personnel du Centre Carter. Par exemple, le Centre a observé la séance de dialogue de deux jours entre l'ANC et la société civile sur le contenu du projet de la Constitution, en septembre 2012 et ce, en plus de l'observation de presque la moitié des sessions de consultation publique nationale organisées dans différents gouvernorats à travers le pays, de décembre 2012 à février 2013<sup>7</sup>. Suite à l'adoption de la Constitution, et à l'invitation de l'ANC, le Centre a participé à deux des séances d'information régionales organisées par l'ANC en mai 2014 visant à sensibiliser les citoyens sur le contenu de la nouvelle Constitution.

En outre, le Centre a été régulièrement en contact avec les organisations internationales qui ont suivi et/ou soutenu le processus, notamment Human Rights Watch (HRW),

---

<sup>6</sup> Les observateurs du Carter Center, à l'instar d'autres organisations de la société civile, n'ont pas eu un accès égal à toutes les réunions des commissions. Le niveau d'accès variait en fonction de l'interprétation du Règlement intérieur par les Présidents des six commissions constituantes.

<sup>7</sup> Les observateurs du Carter Center ont observé les consultations nationales tenues dans les gouvernorats de Tunis, Sfax, Sousse, Monastir, Gabès, Beja, Zaghouan, Nabeul, Ben Arous, Ariana, Medenine et Tozeur.

Amnesty International, Democracy Reporting International (DRI), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en Tunisie (HCDH) et l'UNESCO.

Le Centre a également observé certaines activités de sensibilisation menées par les partis politiques, telles que les séances d'information sur le contenu de la Constitution organisées en avril-mai 2013 par Ennahdha, Nidaa Tounes, Al-Joumhour et Al-Massar à l'intention de leurs sympathisants respectifs. Le Centre Carter a de plus assisté à plusieurs initiatives de sensibilisation menées par les organisations de la société civile, notamment des forums organisés dans les régions par l'Association Tunisienne pour l'Intégrité et la Démocratie des Elections (ATIDE) et Al Bawsala, pour offrir au public l'occasion de rencontrer et d'interagir avec les membres de l'ANC sur les questions relatives au processus constitutionnel.

Le Centre Carter a publié neuf déclarations à des étapes clés de ce processus constitutionnel de deux ans. Au mois de mai 2012, tout au début du processus, le Centre a encouragé l'ANC à être plus transparente et à s'assurer que les citoyens puissent participer à l'élaboration de la Constitution<sup>8</sup>. Au mois de septembre 2012, suite à la publication du premier projet de la Constitution, le Centre a publié une déclaration pour réitérer ses appels à une participation accrue du public, à plus de sensibilisation des citoyens ainsi qu'à plus de transparence dans les travaux de l'ANC<sup>9</sup>. Suite à la publication du quatrième et dernier projet de la Constitution, en juin 2013, le Centre Carter a félicité l'ANC pour les progrès accomplis, mais l'a également exhortée à adopter des formulations plus claires dans la version finale pour garantir la protection des

---

<sup>8</sup> « Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie », 11 mai 2012.

<sup>9</sup> « Le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée Nationale Constituante dans l'avancement de ses travaux et invite à une participation et une sensibilisation accrues du public et à davantage de transparence », 26 septembre 2012.

---

droits humains dans la Constitution.<sup>10</sup> Suite à l'adoption de la Constitution en janvier 2014, le Centre a félicité l'ANC pour sa réalisation historique<sup>11</sup> et en avril 2014, il a présenté une analyse du contenu de la nouvelle Constitution, applaudissant le renforcement des garanties des droits humains tout en soulignant les domaines de préoccupation qui demeurent et appelant à des mesures immédiates de mise en œuvre de la Constitution<sup>12</sup>

Le Centre Carter a publié trois déclarations supplémentaires, conjointement avec Human Rights Watch, Amnesty International et Al Bawsala : une en juillet 2013, suite à la publication du projet final de la Constitution et deux en janvier 2014, lors de la phase d'adoption, formulant des recommandations pour renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution, notamment la reconnaissance expresse de l'universalité des droits humains, l'inclusion dans le texte de dispositions antidiscriminatoires , l'amélioration des garanties relatives à l'indépendance de la justice et l'engagement sans faille au principe de l'égalité entre les hommes et les femmes sous tous ses aspects<sup>13</sup>.

Enfin, suite aux assassinats tragiques de Chokri Belaïd en février 2013 et de Mohamed Brahmi, membre de l'ANC, en juillet 2013, le Centre a publié des déclarations condamnant fermement ces meurtres, exhortant à la retenue et à la non-violence et appelant le gouvernement tunisien à condamner tous les actes de violence politique, à mener des investigations et prendre toutes les mesures qui

s'imposent pour identifier les coupables des meurtres<sup>14</sup>.

Tout au long de son observation de deux ans, le Centre Carter a grandement apprécié l'ouverture des interlocuteurs au dialogue et au partage d'information. Les discussions ont été marquées par un respect mutuel des échanges constructifs.

---

<sup>10</sup> « Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet », 12 juin 2013

<sup>11</sup> « Le Centre Carter félicite l'Assemblée tunisienne pour cette concrétisation historique », 29 janvier 2014.

<sup>12</sup> « Le Centre Carter félicite l'ANC pour la consécration des droits humains dans la Constitution et plaide pour leur mise en œuvre immédiate », 10 avril 2014.

<sup>13</sup> « Tunisie : Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution », 24 juillet 2013, « Tunisie : Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution ; Garantir l'égalité pour tous ; Se conformer aux obligations du droit international », 3 janvier 2014 et « Tunisie : Améliorer les garanties relatives à l'indépendance de la justice – Assurer au pouvoir judiciaire le pouvoir de protéger les droits humains », 14 janvier 2014.

---

<sup>14</sup> « Déclaration du Centre Carter sur l'assassinat de Chokri Belaïd », 8 février 2013 et « Déclaration du Centre Carter sur l'assassinat du Député Mohamed Brahmi », 26 juillet 2013.

---

# Le processus constitutionnel

## Le contexte politique avant 2011

Depuis son accession à l'indépendance en 1956, jusqu'à la Révolution de janvier 2011, la Tunisie était un Etat à parti unique, avec un pouvoir centralisé autour du Président. De 1956 à 2011, les Tunisiens n'ont connu que deux présidents : Habib Bourguiba, souvent nommé le « Père de l'Indépendance » et Zine El Abidine Ben Ali, qui fut ministre de l'Intérieur, puis Premier ministre de Bourguiba, avant de le limoger dans un « coup d'Etat médical », sans effusion de sang en 1987. La vie politique après l'ascension de Ben Ali au pouvoir était dominée par son parti, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) et marquée par des violations systématiques des droits humains, l'imposition de restrictions aux médias ainsi qu'une corruption et un népotisme très répandus.

Contrôlées de près par le RCD et le Ministère de l'Intérieur, les élections se déroulaient dans un cadre juridique agencé de manière à garantir la domination du parti au pouvoir. Les partis de l'opposition n'avaient que peu de marge de manœuvre et les candidats étaient harcelés par les services de l'Etat. Bien que sous l'ère de Ben Ali, plusieurs partis d'opposition aient légalement existé, la plupart d'entre eux ne fonctionnaient pas indépendamment et n'avaient guère de chances de remporter des sièges au parlement ou de présenter un candidat présidentiel fort contre Ben Ali. En outre, certains partis firent le jeu d'une opposition « de façade » avalisant ainsi le régime. Dans ce contexte, les élections étaient en fait des plébiscites pour maintenir le système en place. Du fait du soutien dont jouissait le

mouvement d'opposition Islamiste Ennahdha au sein d'une frange de la population, ce parti fut particulièrement persécuté par le régime Ben Ali et obligé de rester dans la clandestinité, et ne revint sur la scène politique qu'après la chute du Président.

## La Révolution de janvier 2011

La Révolution de janvier 2011 a ainsi opéré une rupture nette avec plus de cinquante ans de contrôle autoritaire de la vie du pays et de répression politique. L'agitation sociale était déjà tangible depuis quelques années, mais c'est l'auto-immolation d'un jeune vendeur de rue, Mohamed Bouazizi, le 17 décembre 2010, dans la ville de Sidi Bouzid, qui déclencha une révolte populaire qui devait se répandre rapidement à travers le pays, entraînant dans son mouvement des citoyens de tout âge et de toute classe sociale, unis dans leur volonté de mettre fin au régime dictatorial. Le 14 janvier 2011, les protestations ont atteint leur paroxysme et Ben Ali quitta le pays pour l'Arabie Saoudite.

---

*La Révolution de janvier 2011 a ainsi opéré une rupture nette avec plus de cinquante ans de contrôle autoritaire de la vie du pays et de répression politique.*

Considérée comme le soulèvement ayant inspiré et encouragé la vague de bouleversements du "Printemps arabe" ailleurs dans la région, la Révolution tunisienne était particulière à plusieurs égards. Il s'agissait en effet d'un mouvement populaire rassemblant les citoyens dans une protestation massive contre la pauvreté, la marginalisation,

l'inégalité et appelant à plus de justice et de dignité, sans l'intervention visible de leaders politiques ou idéologiques. Ce mouvement était aussi d'origine essentiellement civile. Sans avoir participé directement à la Révolution, l'armée n'en a pas moins été considérée comme l'une de ses principales garantes. En comparaison avec les pays voisins, la Tunisie connut par la suite une transition largement pacifique vers la démocratie, avec moins de victimes de violence qu'ailleurs<sup>15</sup>. De plus, les infrastructures étatiques du pays ont continué à fonctionner pendant la période intérimaire jusqu'aux élections de l'Assemblée constituante.

*Les semaines qui ont suivi la chute de Ben Ali ont vu la formation de plus de cent nouveaux partis politiques qui se sont ajoutés aux rares partis politiques qui existaient déjà sous l'ère Ben Ali.*

## **La période suivant immédiatement la Révolution**

La soudaineté et la rapidité de l'effondrement du régime de Ben Ali ont conduit à un vide politique nécessitant une transition vers une nouvelle forme de gouvernance et la création de nouvelles Institutions. Aux termes de l'Article 57 de la Constitution, portant sur l'éventualité d'une "vacance de la Présidence de la République pour cause de décès, de démission ou d'empêchement absolu du Président", le Président de la chambre des députés dissoute, M. Fouad Mebazaâ devint Président de la République par intérim. Il invita Mohamed Ghannouchi, le Premier ministre en exercice, à former un nouveau gouvernement. Une commission de réforme politique, également connue sous le nom de Commission Ben Achour, fut également nommée en janvier 2011 par le gouvernement.

Les semaines qui ont suivi la chute de Ben Ali ont vu la formation de plus de cent

nouveaux partis politiques qui se sont ajoutés aux rares partis politiques qui existaient déjà sous l'ère Ben Ali. Nombre de ces partis nouvellement formés n'ont pas participé au premier gouvernement intérimaire, s'opposant à ce dernier parce qu'il comprenait un nombre élevé de membres du RCD. S'ensuivit alors une période de fortes tensions politiques opposant le gouvernement de transition, qui considérait avoir la tâche principale de garantir la continuité constitutionnelle et l'opposition extra-gouvernementale, qui invoquait sa « légitimité révolutionnaire » pour contester son pouvoir.

Le 11 février 2011, l'opposition « révolutionnaire » créa le Conseil de Sauvegarde de la Révolution (CSR), guidé par le Front du 14 janvier, un mouvement politique de gauche. Ce Conseil était composé de 28 organisations, pour la plupart des partis politiques, organisations de la société civile et syndicats, y compris la puissante Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT). Au cours du premier sit-in à la Kasbah – la première des deux manifestations pour protester contre le gouvernement de transition, les manifestants exigèrent que les institutions héritées de l'ancien régime soient dissoutes et que le CSR assume un rôle de décideur, partageant la responsabilité de la mise en œuvre de la transition avec le gouvernement<sup>16</sup>.

Le remaniement ministériel qui a résulté des exigences des manifestations de la Kasbah I ainsi que l'annonce, par le gouvernement, de la suspension des activités du RCD dans le cadre des préparatifs à la dissolution complète du parti, n'ont toutefois pas satisfait les manifestants<sup>17</sup>. Ils sont redescendus dans la rue le 21 février pour organiser le second sit-in de la Kasbah, appelé aussi Kasbah II, qui réunit quelque 100 000 personnes au centre de Tunis, réclamant la démission du Premier ministre Mohamed Ghannouchi et l'élection d'une

<sup>16</sup> Le nom du sit-in vient de la Place Kasbah où il a été organisé, dans la vieille ville de Tunis, où se trouvent de nombreux ministères, y compris les locaux de la Primature.

<sup>17</sup> La décision de suspendre les activités du RCD a été prise le 10 février 2011, par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Farhat Rajhi. Le parti a été officiellement dissout par décision du tribunal de première instance de Tunis prononcée le 9 mars 2011.

<sup>15</sup> La Commission nationale chargée d'enquêter sur les abus commis depuis le 17 décembre 2010 a annoncé en mai 2012 que 388 personnes avaient été tuées et plus de 2 174 blessées pendant la Révolution, indiquant que ces chiffres n'étaient pas définitifs. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun autre chiffre n'a toutefois été publié.



assemblée constituante. Ghannouchi n'eut d'autre choix que de démissionner, ce qu'il fit le 27 février et fut remplacé par Béji Caïd Essebsi, un ancien conseiller et ministre à l'époque d'Habib Bourguiba.

Pour satisfaire les demandes de l'opposition, la Commission Ben Achour fut absorbée dans la CSR et reçut la nouvelle désignation de «La Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique» (subséquentement désignée la Haute Instance). Sa composition initiale de 72 membres fut d'abord contestée au motif qu'elle manquait de jeunes et de représentation régionale, raisons pour lesquelles elle fut étendue à 155 membres<sup>18</sup>.

Deborah Hakes



Un panneau affiché par l'ISIE incitant les Tunisiens à voter. Un « media center » fut mis en place à Tunis pour permettre à l'ISIE d'informer le public et les journalistes venus en grand nombre. Des moyens importants furent mis à disposition des journalistes, notamment des ordinateurs et des salles de conférence.

La Haute Instance a présenté plusieurs plans d'action post-Révolution possibles : organiser des élections présidentielles (par lesquelles le président aurait dissout le parlement et demandé l'organisation d'élections législatives), organiser simultanément des élections présidentielles et législatives ou élire un organe pour réécrire la Constitution.

<sup>18</sup> 12 partis et 18 syndicats et associations ont par la suite été représentés à la Haute Instance, ainsi que de nombreuses personnalités indépendantes, des représentants des jeunes, des membres venant des régions, des représentants des familles de victimes de la Révolution, de la sécurité de l'Etat et un représentant de la diaspora tunisienne en France.

C'est cette dernière option qui fut choisie et le Président intérimaire Mebazaâ annonça le 3 mars qu'une Assemblée Nationale Constituante devrait être élue pour rédiger une Constitution, enclenchant ainsi un processus menant à la tenue des élections le 24 juillet, finalement reportées au 23 octobre. La nouvelle Assemblée Nationale

Constituante fut chargée d'élire un Président et Premier ministre intérimaires qui gouverneraient le pays en attendant la rédaction de la nouvelle Constitution. Dans son discours, Mebazaâ annonça également la suspension de la Constitution de 1959. Alors que le gouvernement est resté le seul pouvoir exécutif et de prise de décisions pendant la transition, la Haute Instance était autorisée à soumettre des projets de loi au Conseil des ministres et à la Présidence de la République pour approbation par décret. Ce faisant, il a, de facto, agi comme un organe législatif<sup>19</sup>. L'une de ses principales responsabilités fut de rédiger la nouvelle loi électorale et celle permettant de mettre en place un organe indépendant chargé d'organiser les élections : l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE)<sup>20</sup>.

L'ISIE n'ayant pas été mise en place avant le printemps 2011, le gouvernement a dû reporter la date des élections de juillet à Octobre 2011 pour permettre à cette instance de procéder à la planification logistique et à la gestion des aspects opérationnels des élections.

## Les élections de l'Assemblée Nationale Constituante d'octobre 2011

L'ISIE, créée en avril 2011, avait pour tâche d'organiser les premières élections libres de la Tunisie et sa mission consistait à préparer, superviser et contrôler les élections de

<sup>19</sup> La Haute Instance a également adopté de nouvelles lois sur les partis politiques, les associations et les médias. Elle a terminé son travail le 13 octobre 2011.

<sup>20</sup> Le décret-loi 27 portant création de l'ISIE fut voté le 12 avril et promulgué le 18 avril 2011. La Haute Instance choisit alors les membres de l'ISIE parmi le corps judiciaire, des universitaires et la société civile, y compris un notaire, un huissier, un expert-comptable, un expert en technologie de l'information et un journaliste.





Des jeunes femmes tunisiennes montrant leurs doigts marqués à l'encre bleue après avoir voté le 23 octobre 2011.

l'Assemblée Nationale Constituante, et à veiller à ce que le processus électoral soit « démocratique, pluraliste, équitable et transparent »<sup>21</sup>.

Le scrutin s'est tenu le 23 octobre 2011 dans une atmosphère pacifique et ordonnée. Le fait que les citoyens tunisiens n'ont été que peu sensibilisés au processus électoral a probablement contribué au fait que seulement 50 pour cent des électeurs se sont déplacés pour voter. Cependant, ceux qui se sont présentés aux bureaux de vote étaient fiers d'exercer leur droit de vote lors des premières élections libres et pluralistes du pays. L'ISIE a annoncé les résultats préliminaires des élections le 27 octobre 2011 et a publié les résultats définitifs le 14 novembre. Les élections ont eu lieu en un tour, en appliquant le système de représentation proportionnelle à liste fermée<sup>22</sup>. Onze partis et coalitions, ainsi que seize listes indépendantes ont obtenu des représentations

à l'Assemblée Nationale Constituante<sup>23</sup>. Le parti islamiste Ennahdha a remporté le plus grand nombre de sièges, avec 89 sièges sur les 217 de l'Assemblée.

Les dispositions de la loi électorale visant à encourager l'élection de femmes candidates – parité verticale sur les listes des candidats – ont porté leurs fruits avec 59 femmes élues à l'ANC – soit 27 pour cent de la totalité de ses membres. Quarante d'entre elles représentaient le parti Ennahdha<sup>24</sup>. Les jeunes étaient également représentés, 10 pour cent des membres de l'ANC étant âgés de 30 ans ou moins. Ceci a été rendu en partie possible par une disposition de la loi électorale qui exigeait que dans chaque liste figure au moins un candidat âgé de moins de 30 ans<sup>25</sup>. Selon les résultats définitifs publiés par l'ISIE, 4,3 millions d'électeurs sur les

<sup>21</sup> Décret-loi N°2011-27, Article 2.

<sup>22</sup> Pour attribuer les sièges, le nombre total de bulletins valables (excluant les bulletins blancs et invalidés) est divisé par le nombre de sièges revenant à chaque circonscription pour produire un quotient, également appelé diviseur électoral. Les sièges sont alors attribués à chaque liste atteignant ce seuil. Les sièges restants sont attribués, le cas échéant, aux partis politiques ou listes indépendantes ayant les plus forts restes de voix.

<sup>23</sup> Résultats définitifs officiels de l'ISIE : Ennahdha : 89 sièges ; Congrès pour la République (CPR) : 29 sièges ; *Al-Aridha Al-Chaabia* (Pétition populaire) : 26 sièges ; Ettakatol : 20 sièges ; Parti démocratique progressiste (PDP) : 16 sièges ; *Al-Moubadra* (L'Initiative) : 5 sièges ; le Pôle démocratique moderniste (PDM) : 5 sièges ; Afek Tounes : 4 sièges ; *Al-Badil Athawri* (l'Alternative révolutionnaire) : 3 sièges ; le Mouvement démocratique socialiste (MDS) : 2 sièges ; *Harakat Achaab* (Le Mouvement du peuple) : 2 sièges ; 16 listes indépendantes : 1 siège chacune.

<sup>24</sup> Décret-loi N°2011-35, Article 16.

<sup>25</sup> Décret-loi N°2011-35, Article 33.

---

8,2 millions éligibles estimés ont participé, soit 52 pour cent de la population électorale.

### **La période postélectorale (2011-2014) : trois ans de transition**

Les élections d'octobre 2011 ont marqué le début d'une nouvelle phase de transition et mis en place de nouvelles structures de gouvernance. Initialement prévue pour durer un an, cette deuxième période de transition –, qui comprenait la rédaction de la nouvelle Constitution de la Tunisie et la tenue d'élections législatives et présidentielles – a duré beaucoup plus longtemps que prévu et rencontra un certain nombre d'obstacles<sup>26</sup>. Malgré les défis à surmonter, cette phase de la transition a toutefois largement atteint ses objectifs.

#### **L'ANC commence son travail**

Les membres nouvellement élus de l'ANC ont officiellement prêté serment lors de la session inaugurale de l'Assemblée tenue le 22 novembre 2011. Le parti Ennahdha a mis en place une coalition gouvernementale appelée « Troïka » avec deux autres anciens partis d'opposition à Ben Ali, le Congrès pour la République (CPR) ainsi que le Forum démocratique pour le travail et les libertés (FDLT) (généralement connu sous le nom d' Ettakatol). Le Secrétaire général d' Ettakatol, Mustapha Ben Jaâfar, fut élu Président de l'Assemblée, tandis que le Président du CPR, Mohamed Moncef Marzouki, ancien militant des droits humains en exil sous Ben Ali, fut élu par l'ANC comme Président de la République par intérim<sup>27</sup>. Le Secrétaire général

---

<sup>26</sup> Onze des douze partis politiques représentés au niveau de la Haute Instance ont signé une "Déclaration sur le Processus de transition" le 15 septembre 2011. Bien que n'ayant pas force exécutoire, ce document visait à établir une feuille de route pour définir les règles de fonctionnement de l'ANC et limiter son mandat à un an. En outre, le décret 1086 du 3 août 2011 appelant aux élections de l'ANC, donnait explicitement un mandat d'un an à l'ANC pour compléter la rédaction de la Constitution (Article 6).

<sup>27</sup> Mustapha Ben Jaâfar s'est présenté contre Maya Jribi, Secrétaire Générale du Parti centriste PDP de l'époque, et a été élu avec 145 voix contre 68 pour Maya Jribi. Deux bulletins de vote étaient nuls, et il y eut deux absents parmi les membres de l'ANC. Mohamed Moncef Marzouki était en lice contre neuf autres candidats et a obtenu le soutien de 153 membres de l'ANC (sur 202 votants).

d'Ennahdha, Hamadi Jebali, fut quant à lui, désigné Chef du gouvernement.

En l'absence d'un cadre juridique pour réglementer le fonctionnement du gouvernement, l'ANC se mit immédiatement à la rédaction et l'adoption d'une loi sur l'Organisation provisoire des pouvoirs publics ou OPPP<sup>28</sup>. Cette loi prévoyait un vote de confiance du gouvernement par l'ANC, qui eut lieu le 23 décembre 2011<sup>29</sup>.

Suite aux premières sessions de travail de l'ANC, deux décisions importantes furent prises. Premièrement, les membres de l'Assemblée décidèrent de rédiger la nouvelle Constitution à partir d'une « page blanche », plutôt que de prendre comme base le texte de 1959. Deuxièmement, compte tenu du fait que l'ANC était la seule institution démocratiquement élue, les députés considérèrent que l'Assemblée devait également servir d'organe législatif pour rédiger, discuter et adopter les lois pendant la période intérimaire ainsi que pour contrôler le gouvernement.

Ces deux décisions eurent un impact considérable sur le processus de rédaction de la Constitution. En effet, tout en s'attelant à cette tâche, les membres de l'ANC ont passé plusieurs lois de première importance, notamment le budget annuel de l'Etat, la loi sur la justice transitionnelle ainsi que la loi créant un organe permanent de gestion des élections (l'ISIE II).

#### **Une année riche en événements sous le leadership de Jebali**

Les bouleversements survenus suite à la Révolution ont eu des répercussions négatives sur l'économie tunisienne qui était déjà gangrénée par la corruption, le népotisme et la mauvaise gestion des finances publiques par les élites politiques. La Révolution a également coïncidé avec une récession économique en Europe, le plus grand partenaire commercial de la Tunisie. L'incapacité du nouveau

---

<sup>28</sup> L'Acte constitutionnel n°2011-6 en date du 16 décembre 2011 portant Organisation Provisoire des Pouvoirs Publics (OPPP).

<sup>29</sup> L'Article 15 de l'OPPP dispose qu'une majorité absolue des voix (109) est requise pour que l'ANC accorde la confiance au gouvernement.

gouvernement à faire face aux effets de cette crise économique et à s'attaquer au chômage, l'un des principaux facteurs à l'origine de la Révolution tunisienne, a entraîné un mécontentement croissant au sein de la population. L'économie a certes donné plus tard des signes de timide reprise, mais celle-ci n'était pas suffisamment vigoureuse pour compenser la forte inflation. Les grèves et les troubles sociaux qui, dans une moindre mesure, se sont poursuivis après les élections –, en particulier dans les villes marginalisées du sud et du centre du pays, ont provoqué des craintes parmi les investisseurs étrangers quant à la stabilité de la Tunisie.

*Premièrement, les membres de l'Assemblée décidèrent de rédiger la nouvelle Constitution à partir d'une « page blanche », plutôt que de prendre comme base le texte de 1959. Deuxièmement, compte tenu du fait que l'ANC était la seule institution démocratiquement élue, les députés considérèrent que l'Assemblée devait également servir d'organe législatif pour rédiger, discuter et adopter les lois pendant la période intérimaire ainsi que pour contrôler le gouvernement.*

Au plan sécuritaire, l'apparition de groupes extrémistes armés et le trafic d'armes dans le pays – liés en partie à la porosité des frontières avec l'Algérie et la Libye – ont présenté un nouveau défi et contraint les autorités à reconduire maintes fois l'état d'urgence décrété au lendemain de la Révolution.<sup>30</sup>

La période postélectorale a également été marquée par des mutations importantes dans le paysage politique. Déçus par l'alliance de leurs partis respectifs avec Ennahdha, de nombreux membres et partisans d'Ettakatol et du CPR ont fait défection pour rejoindre d'autres partis. Voulant tirer les leçons des élections de 2011, lors desquelles les suffrages avaient été répartis entre un grand nombre de partis, certains partis d'opposition ont formé de

nouvelles alliances et coalitions. En particulier, le PDP, Afek Tounes et le Parti Républicain ont fusionné pour former le parti Al-Joumhouri. Des partis qui n'avaient pas pu s'enregistrer en 2011, tel que le parti salafiste Hizb Al-Tahrir, ont été reconnus, alors que de nouveaux partis se sont créés, parmi lesquels Nidaa Tounes, qui devint par la suite un des acteurs clé de la vie politique. Nidaa Tounes réunit divers tendances et visions – de militants de gauche aux syndicalistes, en passant par les hommes d'affaires et les personnes affiliées au parti Néo-Destour de Bourguiba et au RCD de Ben Ali – sous la houlette de l'ancien Premier Ministre Béji Caïd Essebsi, et avec un objectif en commun : remettre en cause la domination par Ennahdha de l'arène politique tunisienne.

Alors que la date du premier anniversaire des élections de l'Assemblée approchait, l'ANC était loin d'adopter une Constitution. La lenteur du processus constitutionnel peut être attribuée à plusieurs facteurs, notamment la décision de l'Assemblée de rédiger une Constitution à partir d'une page blanche et le fait que les commissions constituantes n'aient commencé leur travail qu'en février 2012. Par ailleurs, les membres de l'ANC, assumant des responsabilités législatives en plus de leur mission constitutionnelle, n'ont pas établi de méthodologie ni de planification claire ou commune au début du processus pour s'atteler à l'élaboration de la Constitution.

Bien que la loi sur l'OPPP, qui prime sur toutes les autres lois, n'ait pas prévu de date butoir pour l'adoption de la Constitution, nombreux furent ceux qui citèrent le décret de 2011 appelant à l'élection de l'ANC qui, lui, avait fixé son mandat à un an, pour pouvoir mettre en cause la légitimité de l'ANC une fois ce délai expiré<sup>31</sup>. Une partie de la population ainsi qu'un grand nombre de membres de l'opposition, réclamaient une fin rapide de la transition, la fragilité de l'économie ayant contribué à augmenter les frustrations face à la lenteur du processus.

En réponse à cette tension, l'UGTT initia une première série de dialogues nationaux visant à décrier le climat politique. Ce

<sup>30</sup> L'état d'urgence a été instauré en Tunisie le 15 janvier 2011, juste après le départ du Président Ben Ali, par Décret-loi 2011-184. Il a été levé le 5 mars 2014.

<sup>31</sup> Décret N°2011-1086 du 3 août 2011, Article 6.

dialogue, qui débuta le 16 octobre 2012, réunit 50 partis et 22 associations pour définir la voie à suivre pour l'avenir du pays. Bien qu'Ennahdha, CPR et Al-Wafa (un parti formé par des dissidents du CPR) boycottèrent le processus et refusèrent de siéger à la même table que Nidaa Tounes, ces sessions permirent toutefois de désamorcer la crise pendant une brève période. Les participants au dialogue demandèrent que l'adoption de la Constitution se fasse début 2013 et que les élections soient organisées le 23 juin 2013.

*Le 6 février 2013, le leader politique de gauche et militant des droits humains, Chokri Belaïd, fut abattu par des assaillants non identifiés. Cet assassinat provoqua une onde de choc dans toute la société et la classe politique tunisienne.*

### **De Belaïd à Brahmi : La Tunisie en proie à la violence politique**

Le 4 décembre 2012, soit deux mois après le début du dialogue national, des affrontements violents eurent lieu entre des membres de l'UGTT et ceux des Ligues de Protection de la Révolution (les Ligues ou LPR), aux alentours du siège de l'UGTT à Tunis. Ce que l'UGTT considéra comme des attaques « préméditées » de la part des LPR, relança le débat sur la dissolution de ces entités. Les LPR avaient été créées au niveau des quartiers pendant la Révolution, essentiellement pour faire face au vide sécuritaire laissé par la chute du régime. Mais malgré le rétablissement de l'ordre public dans les mois qui ont suivi la Révolution, les Ligues ne furent jamais démantelées et leur militantisme prit de l'ampleur au fil du temps. L'UGTT et des formations politiques de l'opposition ont accusé Ennahdha de soutenir les LPR et de s'en servir pour intimider ses opposants politiques, allégations toujours réfutées par le parti islamiste. Mais cette controverse ne fit que resserrer l'étau autour du gouvernement de Jebali, déjà mal en point.

Le 6 février 2013, le leader politique de gauche et militant des droits humains, Chokri Belaïd, fut abattu par des assaillants non identifiés. Cet assassinat provoqua une onde de

choc dans toute la société et la classe politique tunisienne. Marquant le paroxysme d'une vague d'attaques violentes, restées largement impunies, ciblant les locaux et membres de formations politiques non affiliées au gouvernement, l'assassinat suscita de vives récriminations contre Ennahdha pour sa gestion de l'escalade de la violence politique dans le pays.

Alors qu'avant l'assassinat de Belaïd, des discussions récurrentes sur un éventuel remaniement ministériel avaient déjà mis à mal la coalition de la Troïka, l'UGTT appela à une grève générale dans le pays et l'ANC suspendit momentanément ses activités. Des milliers de Tunisiens descendirent dans la rue en guise de protestation. La même nuit, le Premier Ministre Jebali annonça la démission de son gouvernement et son remplacement par une équipe de « technocrates ». Cette décision mit Jebali en porte-à-faux avec la Troïka, y compris avec son propre parti, qui rejeta la proposition, insistant sur sa « légitimité électorale » pour former le nouveau gouvernement. Ces tensions ont finalement abouti à la démission de Jebali de son poste de Chef du gouvernement, le 19 février 2013.



Thierry Brésillon

Le 8 janvier 2014, après un processus de sélection long et complexe, l'ANC, réunie en séance plénière, élit les neuf membres de l'ISIE à bulletin secret.

Après des semaines de négociations, la Troïka et l'opposition s'accordèrent finalement sur le maintien d'un gouvernement politique, à

l'exception des postes ministériels clés – de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de la Défense – qui seraient dirigés par des ministres indépendants officiellement affiliés à aucun parti politique particulier. Cependant la désignation d'Ali Laârayedh, ministre de l'Intérieur de Jebali et haut responsable du parti Ennahdha, pour diriger le nouveau gouvernement, fut très controversée<sup>32</sup>. L'assassinat de Belaïd provoqua une polarisation accrue de la scène politique et installa un climat de peur au sein de la population tunisienne, qui considérait dès lors qu'il était urgent de mettre fin à la période de transition par l'adoption de la Constitution et d'organiser des élections générales. Laârayedh prit alors l'engagement de tenir des élections avant la fin de l'année 2013, bien que la réalité politique et sécuritaire rendait difficile l'organisation d'élections dans ce laps de temps. Les retards récurrents de l'ANC, ainsi que les querelles internes au sein de cette institution ne facilitaient guère les choses.

Pour réduire les tensions politiques et le malaise social, le Président Marzouki lança, le 15 avril 2013, un nouveau processus de dialogue national qui réunit certains des principaux partis politiques et réussit pour la première fois à mettre Ennahdha et Nidaa Tounes autour d'une même table. Les participants abordèrent certains des grands enjeux de la transition tels que la structure du nouveau système politique, les obstacles à la création d'un nouvel organe de gestion des élections ou l'élaboration de la loi électorale. Alors que certains partis d'opposition et l'UGTT boycottèrent cette initiative du Président<sup>33</sup>, ces discussions permirent de régler de nombreux points de litige concernant le régime politique et les élections. Suite à ce dialogue, l'UGTT lança le 16 mai, un autre processus de dialogue axé principalement sur les questions urgentes d'ordre socio-économique et sécuritaire.

<sup>32</sup> Le gouvernement de Ali Laârayedh a obtenu la confiance de l'ANC lors de la session plénière du 13 mars 2013, par 139 voix pour, 46 contre et 13 abstentions.

<sup>33</sup> Nidaa Tounes décida également de suspendre sa participation au dialogue après la première séance.

Le 1<sup>er</sup> juin 2013, c'est-à-dire avant la clôture de ce deuxième dialogue et la conclusion d'un accord sur les autres points de litige dans la Constitution, le Président de l'ANC, Ben Jaâfar rendit public le quatrième projet et version finale de la Constitution. Ce projet, comme le précédent, ne manqua pas de susciter la controverse, un grand nombre de membres de l'ANC estimant qu'il ne respectait pas le travail des commissions constituantes qui avaient discuté et élaboré les différents chapitres.

Cette même période vit une détérioration rapide de la situation sécuritaire. A partir du mois de mai 2013, les forces armées tunisiennes furent confrontées à des attaques violentes de groupes extrémistes. L'épicentre des combats était la région du Mont Chaambi, à la frontière algérienne, qui servait de base aux groupes terroristes.

*Le 1<sup>er</sup> juin 2013, c'est-à-dire avant la clôture de ce deuxième dialogue et la conclusion d'un accord sur les autres points de litige dans la Constitution, le Président de l'ANC, Ben Jaâfar rendit public le quatrième projet et version finale de la Constitution. Ce projet, comme le précédent, ne manqua pas de susciter la controverse, un grand nombre de membres de l'ANC estimant qu'il ne respectait pas le travail des commissions constituantes qui avaient discuté et élaboré les différents chapitres.*

La destitution du Président égyptien Mohamed Morsi par l'armée égyptienne, le 3 juillet 2013, à la suite de manifestations populaires, ajouta une dimension régionale à la crise tunisienne. L'éviction de Morsi, un dirigeant des Frères musulmans, suscita de vives dénonciations de la part d'Ennahdha, qui décrit la prise du pouvoir par l'armée égyptienne de « coup d'état contre la légitimité. » Des segments de l'opposition se sont quant à eux sentis enhardis par la chute rapide du régime des islamistes en Egypte et certains – notamment Nidaa Tounes et la coalition de gauche du Front populaire, appelèrent à la dissolution de l'ANC et son



---

remplacement par un comité d'experts chargés de finaliser la Constitution.

A peine quelques jours plus tard, le 25 juillet, Mohamed Brahmi, député de l'ANC de la circonscription de Sidi Bouzid et coordonnateur général du Courant Populaire fut abattu devant son domicile à Tunis. La date semble avoir été choisie pour sa valeur symbolique puisqu'elle coïncidait avec la commémoration du 56<sup>ème</sup> anniversaire de la proclamation de la République tunisienne. Tout comme Belaïd, dont l'assassinat n'était toujours pas été élucidé, Brahmi était membre de la coalition du Front Populaire.

Suite à l'assassinat de Brahmi, 42 députés de l'ANC se retirèrent immédiatement de l'Assemblée, rejoints par d'autres les jours suivants, pour atteindre, au plus fort de la crise, un nombre total 65 à 70 de députés « retirés ». Nidaa Tounes et la coalition du Front populaire, ainsi que plusieurs autres formations politiques et groupes de la société civile créèrent alors le Front de salut national (FSN). Leur but affiché était de mettre un terme au gouvernement de la Troïka et d'en finir avec la période de transition. Le FSN et quelques députés dissidents organisèrent un sit-in ouvert à la place du Bardo, devant le siège de l'ANC. Même si le nombre de manifestants fluctuait, avec seulement un petit groupe campant en permanence au Bardo, les organisateurs réussirent, à plusieurs occasions, à mobiliser des milliers de manifestants, en particulier durant la campagne dénommée « *Errahil* » (le Départ) qui se déroula du 24 au 31 août. Les partisans du FSN, qui appelaient à la dissolution de l'ANC et à la démission du gouvernement, échangeaient des accusations avec le camp de la « légitimité » – constitué principalement des partisans d'Ennahdha et du CPR – qui, à leur tour, organisaient des manifestations de rue et défendaient avec acharnement l'ANC comme étant la seule institution élue du pays et donc légitime.<sup>34</sup> Face

à cette situation, le 6 août le Président de l'ANC décida de suspendre les activités de l'ANC jusqu'à l'ouverture de négociations directes entre les parties en conflit. Cette décision fut largement condamnée par le camp de la « légitimité » car elle fut prise de façon unilatérale.

### Un compromis prudent

Alors que les manifestations pro *Errahil* commençaient à s'affaiblir, les initiatives de négociation et de médiation se multiplièrent en coulisses afin de tenter de trouver une issue à la crise. L'UGTT, l'Union tunisienne pour l'industrie, le commerce et l'artisanat (UTICA), la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH) et l'Ordre des avocats formèrent un groupe – connu sous le nom de « Quartet » – qui devint le principal médiateur entre les partis. Le 17 septembre, le Quartet présenta une feuille de route définissant les prochaines et « dernières » étapes de la transition. La feuille de route identifiait trois volets – électoral, constitutionnel et gouvernemental – et prévoyait des conditions et des échéances pour leur parachèvement. Le Quartet annonça également le lancement d'un nouveau dialogue national pour superviser la mise en œuvre de la feuille de route. L'ANC reprit ses travaux le 12 septembre 2013, bien que beaucoup des députés retirés refusaient encore de retourner à l'Assemblée, évoquant le fait que le dialogue n'avait pas officiellement démarré.

Le Quartet engagea les nouvelles discussions entre les principaux acteurs le 5 octobre. Les partis politiques étaient tenus de signer la feuille de route comme condition préalable à leur participation. Même si certains partis, notamment Ennahdha, émirent des réserves sur quelques-unes des dispositions de la feuille de route, la plupart la signèrent. En revanche, les partis CPR, Al-Wafa et Al-Mahabba

---

<sup>34</sup> Les positions des députés « retirés » et des partis de l'opposition variant entre trois options concernant la suite du processus : La plupart des députés affiliés au FSN (Nidaa Tounes, Al-Massar, Front populaire, etc.) appelèrent à la dissolution de l'ANC au début de la crise. Ce camp proposait la poursuite du processus constitutionnel par un Haut comité de salut national qui, avec l'aide d'experts, achèverait la rédaction de la Constitution et la soumettrait à un

---

référendum. D'autres députés (de l'Alliance démocratique notamment) suspendirent leurs activités au sein de l'ANC par solidarité avec leurs collègues, mais étaient contre la dissolution de l'ANC. Les partis membres de la Troïka refusaient quant à eux catégoriquement la dissolution de l'ANC. Pour plus de détails sur les partis politiques et leurs alliances, voir la Section « Représentation et politique des changements d'alliance ».

---

(anciennement Al-Aridha) décidèrent de boycotter le processus.

Les objectifs fixés dans les trois volets énoncés par la feuille de route du Quartet furent finalement atteints, bien que plus tard que la date initialement fixée du 14 janvier 2014 date du troisième anniversaire de la Révolution.

Le volet « Constitution » se termina le 26 janvier - la phase du vote article par article tant attendue ayant débuté le 3 janvier 2014 - avec l'adoption de la Constitution par une majorité écrasante de 200 voix sur 216.<sup>35</sup>

Le volet « électoral » vit un déblocage important le 8 janvier 2014, avec l'élection par l'Assemblée des membres de la nouvelle ISIE. La sélection des candidats avait pris beaucoup de temps puis fut l'objet de recours juridiques, causant un retard de presque un an pour la mise en place de cette instance. Finalement, le 1<sup>er</sup> mai 2014, l'ANC adopta une nouvelle loi électorale, ouvrant la voie à la tenue d'élections, complétant ainsi la mise en œuvre de la feuille de route.

Le volet « gouvernemental » se révéla être le plus problématique. En effet, les partis eurent du mal à identifier et à s'accorder sur un Premier ministre pour diriger un nouveau gouvernement de technocrates. Au terme d'intenses négociations, et malgré la résistance persistante de certains partis d'opposition, Mehdi Jomâa, ministre de l'Industrie dans le gouvernement Laârayedh, fut finalement choisi le 14 décembre 2013 pour diriger le nouveau gouvernement. Les partis confirmèrent ce choix en approuvant le gouvernement de Jomâa, le 28 janvier 2014, deux jours après l'adoption de la Constitution<sup>36</sup>. Le parachèvement de ces trois volets de la feuille de route permit de baliser le chemin aux élections législatives et présidentielles, qui se sont déroulées respectivement le 26 octobre et le 23 novembre, avec la tenue d'un second tour qui s'est déroulé le 21 décembre 2014.

---

<sup>35</sup> Mohamed Allouche, député du parti "Troisième Voie", est décédé à la suite d'une crise cardiaque, le 22 janvier 2014, avant le dernier vote sur la Constitution.

<sup>36</sup> Au terme d'une session plénière longue et houleuse tenue le 28 janvier 2014, le gouvernement Jomâa obtint finalement la confiance de l'ANC par 149 voix pour, 20 contre et 24 abstentions.

---

# Le cadre du processus constitutionnel

## Cadre juridique

Deux textes ont régi le processus constitutionnel : la loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics (connue sous l'acronyme « OPPP », souvent appelée aussi la « petite constitution ») et le règlement intérieur de l'ANC.<sup>38</sup>

*Plusieurs organes au sein de l'ANC ont contribué au processus constitutionnel. Les commissions constituantes, le Comité mixte de coordination et de rédaction ainsi que la Commission des consensus ont été mis en place pour travailler spécifiquement sur la Constitution. Leur rôle prit fin une fois la Constitution adoptée.<sup>39</sup> Le Bureau de l'ANC et la conférence des chefs de bloc jouèrent également un rôle déterminant dans le processus, même si leurs mandats s'étendaient également à d'autres domaines.*

La loi sur l'OPPP, adoptée par l'ANC le 16 décembre 2011, ne consacrait qu'un article au « pouvoir constituant ». Cet Article 3 portait uniquement sur les conditions d'adoption de la Constitution, requérant le vote à la majorité absolue des membres de l'ANC pour l'adoption de chaque article, et une majorité

des deux-tiers pour l'adoption de la Constitution dans son intégralité.

Cet article spécifiait en outre que si la Constitution ne recueillait pas la majorité requise lors de la première lecture, un second vote devait être organisé dans un délai d'un mois. Si le texte n'avait pas recueilli la majorité des deux-tiers lors de cette deuxième lecture, le projet de Constitution aurait alors été soumis à un référendum, son adoption nécessitant alors une majorité absolue des voix. Cependant, l'OPPP ne prévoyait aucune procédure en cas de rejet du texte par les citoyens.

Les conditions édictées par l'OPPP placèrent la barre relativement haut pour l'adoption de la Constitution. Mais au bout du compte, cette majorité des deux-tiers requise se révéla être un facteur décisif de la transition tunisienne, puisqu'aucun parti, ni aucune coalition de partis ne n'avait assez de députés pour constituer cette majorité. Cette disposition permit ainsi de créer un cadre général de discussions et de compromis, afin d'atteindre un consensus satisfaisant un grand nombre de députés.

Contrairement à l'OPPP, le règlement intérieur de l'ANC n'avait pas le statut de loi, mais il définissait toutefois le cadre des travaux de l'Assemblée, notamment les droits et devoirs de ses membres. Ce texte fut élaboré sur la base de l'OPPP, et adopté en séance plénière le 20 janvier 2012 par l'ANC. Il fit l'objet de quatre modifications après son adoption initiale, en réponse aux problèmes de procédure

---

<sup>38</sup> Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre, 2011 relative à l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>39</sup> Les commissions constituantes continuèrent d'exister sur le papier, puisque le règlement intérieur les considérait comme étant des commissions « permanentes », c'est-à-dire en place jusqu'à la dissolution de l'ANC et l'élection de l'assemblée législative.



rencontrés par l'Assemblée à divers moments du processus constitutionnel.<sup>40</sup>

Certaines dispositions du règlement intérieur portaient spécifiquement sur la rédaction et l'adoption de la Constitution. Elles décrivaient en détail, par exemple, le fonctionnement de six commissions constituantes permanentes, les procédures qu'elles devaient suivre et leurs rapports avec le Comité mixte de coordination et de rédaction<sup>41</sup>.

Le règlement intérieur contenait également plusieurs dispositions relatives au processus de vote : celles-ci se trouvaient dans la section générale du règlement intérieur relative à la plénière (Articles 83-93), la section relative au quorum lors des votes en plénière (Articles 94-97) et dans un chapitre entièrement consacré à l'examen et à l'adoption de la Constitution (Articles 103-107). L'Article 107 du règlement intérieur disposait que l'adoption de la Constitution devait être conforme à l'Article 3 de l'OPPP.

## La structure organisationnelle

Plusieurs organes au sein de l'ANC ont contribué au processus constitutionnel. Les commissions constituantes, le Comité mixte de coordination et de rédaction ainsi que la Commission des consensus ont été mis en place pour travailler spécifiquement sur la Constitution. Leur rôle prit fin une fois la Constitution adoptée.<sup>42</sup> Le Bureau de l'ANC et la conférence des chefs de bloc jouèrent également un rôle déterminant dans le processus, même si leurs mandats s'étendaient également à d'autres domaines. La Commission du règlement intérieur et de l'immunité mérite également d'être mentionnée, en tant que

principal organe chargé de négocier et d'élaborer les différents amendements au règlement intérieur pendant le processus de deux ans.

## Le Bureau de l'ANC

Le Bureau de l'ANC était l'organe exécutif de l'Assemblée. Il prenait ses décisions à la majorité absolue de ses membres. Le Bureau était composé du Président de l'ANC, M. Mustapha Ben Jaâfar (Ettakatol), qui le présidait, de la Première Vice-présidente, Mme Meherzia Laâbidi (Ennahdha), du Deuxième Vice-président, M. Arbi Abid (membre du CPR, puis membre d'Ettakatol) et de sept autres membres, qui avaient un rang d'assesseurs du Président. Le Bureau était chargé de veiller à ce que les membres de l'ANC exercent effectivement leurs mandats et devoirs, en conformité avec le règlement intérieur. Il devait également établir le calendrier de l'Assemblée et gérer la programmation et l'organisation des travaux de l'ANC, y compris les différentes phases du processus constitutionnel<sup>43</sup>. Quatre des assesseurs étaient chargés respectivement (1) des affaires législatives et des relations avec le gouvernement et la Présidence de la République, (2) des relations avec les citoyens, la société civile et les tunisiens résidant à l'étranger, (3) des relations extérieures et enfin, (4) de la communication et des relations avec les médias. Les trois autres assesseurs étaient en charge du contrôle administratif et budgétaire<sup>44</sup>.

## La conférence des chefs de blocs

Tout groupe de dix députés minimum pouvait constituer un bloc parlementaire. Par contre, un élu ne pouvait appartenir qu'à un seul bloc.<sup>45</sup> Le bloc élisait un représentant pour siéger à la conférence des chefs de blocs. Ce

<sup>40</sup> Au moment de la rédaction du présent rapport (juin 2014), l'ANC avait modifié le règlement intérieur quatre fois : pour de plus amples détails, prière de voir la section « Insuffisances du règlement intérieur » du présent rapport.

<sup>41</sup> Voir la section « Structures organisationnelles » pour une description de ces organes. De plus amples informations sur le règlement intérieur concernant divers aspects et structures du processus (par ex. participation du public) sont fournies dans différentes sections du présent rapport.

<sup>42</sup> Les commissions constituantes continuèrent d'exister sur le papier, puisque le règlement intérieur les considérait comme étant des commissions « permanentes », c'est-à-dire en place jusqu'à la dissolution de l'ANC et l'élection de l'assemblée législative.

<sup>43</sup> Chapitre 3, Partie 2 du règlement intérieur.

<sup>44</sup> Respectivement : Samira Merai (Afek Tounes), Badreddine Abdelkefi (Ennahdha), Mohamed Salah Chairat (Al-Aridha, plus tard Liberté et Dignité, puis indépendant) Karima Souid (Ettakatol, plus tard Al-Massar), Hèla Hammi (Ennahdha), Hatem Klaii (Al-Aridha, plus tard Troisième Voix) et Dhamir Mannai (CPR, plus tard Nidaa Tounes, ensuite indépendant).

<sup>44</sup> Articles 16 et 17 du règlement intérieur.

<sup>45</sup> Articles 16 et 17 du règlement intérieur.

mécanisme de coordination consultative réunissait les chefs de blocs parlementaires, sous la direction du Bureau de l'ANC, avec la présence de certains présidents de commissions, selon le sujet examiné. Le Président de l'ANC pouvait inviter toute personne à prendre part à ces réunions, si sa contribution était jugée potentiellement utile aux débats. Ce mécanisme joua un rôle important dans la résolution des conflits autour des différents points de litige dans la Constitution, et tout particulièrement pendant la dernière phase du processus, à savoir le vote article par article et le vote sur l'ensemble de la Constitution.

### La plénière de l'ANC

Le Président de l'ANC convoqua des sessions plénières dans plusieurs cas de figure notamment pour étudier les projets de loi, examiner et adopter le budget de l'Etat ou interpellier le gouvernement sur ses activités. Le Président ou l'un des deux Vice-présidents présidait alors ces sessions de l'Assemblée. Des sessions en plénière furent également tenues pour discuter et débattre des différents projets de la Constitution et finalement procéder au vote article par article du projet final et à l'adoption de la version définitive de la Constitution. Les personnes externes à l'ANC (citoyens, membres de la société civile, journalistes et autres observateurs) étaient autorisées à assister aux sessions, selon les « modalités définies par le Bureau de l'ANC »<sup>46</sup>. A la demande d'une majorité absolue des membres de l'ANC, l'Assemblée pouvait également tenir des sessions à huis clos, à l'exception des sessions consacrées à la Constitution, qui devaient être publiques<sup>47</sup>.

*L'ANC créa six commissions constituantes, chacune étant responsable de la rédaction de différents chapitres de la Constitution.*

<sup>46</sup> Article 76 du règlement intérieur. Bien que le règlement intérieur prévoyait l'établissement de procédures d'accès à l'ANC pour des personnes externes, ce n'est que vers la fin de l'année 2013 qu'une telle procédure a été établie par l'ANC.

<sup>47</sup> Article 78 du règlement intérieur.

### La Commission du règlement intérieur et de l'immunité

La Commission du règlement intérieur et de l'immunité, organe composé de 22 membres, était chargée de superviser la mise en œuvre du règlement intérieur et d'examiner toutes les questions liées à l'immunité des députés. Elle s'occupait également de l'interprétation des dispositions du règlement intérieur pour l'Assemblée<sup>48</sup>. Cette Commission joua un rôle majeur dans les négociations et l'élaboration des différentes modifications du règlement intérieur, notamment en ce qui concerne les relations entre les commissions constituantes et le Comité mixte de coordination et de rédaction, afin d'organiser et d'accélérer le processus d'adoption.

### Les commissions constituantes

L'ANC créa six commissions constituantes, chacune étant responsable de la rédaction de différents chapitres de la Constitution<sup>49</sup>. Les thèmes des six chapitres sont : 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relations entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles et 6) Collectivités publiques régionales et locales.

Ces commissions étaient composées de 22 membres chacune, affectée proportionnellement à sa représentativité politique au sein de l'ANC, au moment de la formation des commissions<sup>50</sup>. Les membres étaient répartis comme suit au sein des commissions : neuf membres d'Ennahdha, trois du Bloc démocratique, trois du CPR, deux d'Ettakatol, deux du Bloc Liberté et Démocratie, un du Bloc Liberté et Dignité, un d'Al-Aridha et un membre non affilié. Dans les six commissions, trois femmes exerçaient le rôle de vice-présidentes et six femmes étaient rapporteurs de commissions, mais seule la Commission des Droits et Libertés était présidée par une femme, Farida Laâbidi

<sup>48</sup> Article 71 du règlement intérieur.

<sup>49</sup> Article 65 du règlement intérieur.

<sup>50</sup> Article 42 du règlement intérieur.

(Ennahdha). Un élu ne pouvait appartenir à plus d'une commission constituante, mais il pouvait être membre d'autres commissions telles que les commissions législatives, spéciales ou ad-hoc.<sup>51</sup> Au total, 60 pour cent environ des membres de l'ANC faisaient partie des commissions constituantes. Les autres députés ont participé au processus à travers les débats en plénière, les discussions au sein des blocs et lors du vote final article par article, ainsi que lors du vote sur la Constitution dans son intégralité.

Le règlement intérieur de l'ANC stipulait que la présence des membres des commissions aux réunions était obligatoire. Était considéré comme défaillant tout membre qui s'absentait plus de trois séances successives sans autorisation préalable.<sup>52</sup> Le président de chaque commission était chargé de faciliter le travail de sa commission en général, et en particulier, d'aider les différents blocs politiques à parvenir à un consensus sur les questions clés.<sup>53</sup> Une commission pouvait également charger un de ses membres de mener des recherches approfondies sur une thématique, de mettre sur pied un groupe de travail ou de préparer un rapport sur une question spécifique<sup>54</sup>. Les commissions étaient également habilitées à consulter des experts tels que les représentants du gouvernement, d'institutions, de la société civile ainsi que des universitaires, sur une question donnée<sup>55</sup>. Les décisions étaient prises à la majorité des membres présents.<sup>56</sup> D'autres membres de l'ANC pouvaient prendre part aux sessions de la commission et exprimer leurs points de vue, mais sans avoir le droit de voter<sup>57</sup>. Des conseillers furent affectés à chaque commission pour fournir des conseils juridiques sur les questions à l'étude et pour rédiger les procès-verbaux des réunions. Les

<sup>51</sup> L'Article 48 du règlement intérieur stipule que tout membre a le droit d'appartenir à plusieurs commissions à condition qu'elles ne soient pas de la même catégorie. Les catégories sont les commissions constituantes, les commissions législatives (par exemple, la Commission de législation générale ou la Commission des finances) et les commissions spéciales (par exemple, la Commission du règlement intérieur et de l'immunité).

<sup>52</sup> Article 53 du règlement intérieur.

<sup>53</sup> Article 57 du règlement intérieur.

<sup>54</sup> Article 58 du règlement intérieur.

<sup>55</sup> Article 59 du règlement intérieur.

<sup>56</sup> Article 60 du règlement intérieur.

<sup>57</sup> Article 55 du Règlement intérieur.

réunions des commissions étaient ouvertes aux journalistes, mais elles étaient en revanche généralement fermées aux représentants de la société civile<sup>58</sup>.

### **Le Comité mixte de coordination et de rédaction de la Constitution**

En plus des commissions constituantes, l'ANC mit sur pied un Comité mixte de coordination et de rédaction («le Comité de rédaction») chargé de coordonner les travaux des commissions constituantes, de préparer un rapport général sur la Constitution avant sa soumission à la plénière et de produire un projet final de la Constitution pour examen et vote par les députés.<sup>59</sup> Le Comité de rédaction était composé du Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, du Rapporteur général de la Constitution, Habib Khedher, de deux membres de l'ANC agissant en qualité d'adjoints de Habib Khedher, et des présidents et rapporteurs des commissions constituantes.<sup>60</sup> En tant que tel, le Comité de rédaction ne reflétait pas précisément la représentation politique du pouvoir au sein de l'ANC, créant ainsi une surreprésentation des partis de la Troïka. Les réunions du Comité de rédaction étaient tenues à huis clos et n'étaient jamais ouvertes aux médias ni à d'autres observateurs.

### **La Commission des consensus**

Au mois de juillet 2013, après la publication du dernier projet de la Constitution et suite aux vives réactions de l'opposition contre ce texte, l'ANC mit en place une commission ad hoc de 23 membres, chargée de discuter des points de divergence non résolus. Présidée par le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, cette commission dénommée la « Commission des consensus » comprenait des représentants de divers blocs politiques ainsi que des membres indépendants de l'ANC.<sup>61</sup> L'ANC ne suivit pas

<sup>58</sup> Article 54 du règlement intérieur. Cet article stipule que les réunions des commissions sont publiques. Voir section intitulée « Transparence et accessibilité du processus » pour de plus amples informations sur l'accès de la société civile aux réunions des commissions.

<sup>59</sup> Article 104 du règlement intérieur.

<sup>60</sup> Article 103 du règlement intérieur.

<sup>61</sup> La Commission des consensus était composée des membres suivants : le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar (Ettakatol), le

---

une formule de représentation proportionnelle, comme ce fut le cas avec les autres commissions, mais se basa plutôt sur les nouveaux équilibres politiques pour déterminer la composition de cette commission. La composition finale de la commission fut donc le fruit d'un processus de plusieurs semaines de négociations délicates. Cette ouverture était d'autant plus importante, que la commission avait pour mission de parvenir à des accords sur les questions litigieuses afin d'ouvrir la voie à l'adoption de la Constitution avec le plus large soutien possible. Le règlement intérieur fut amendé le 2 janvier 2014, afin d'accorder un statut officiel à cette commission.<sup>62</sup> A l'instar des réunions du Comité de rédaction, celles de la Commission des consensus étaient tenues à huis clos et n'étaient pas ouvertes aux personnes extérieures.

---

Rapporteur General de la Constitution, Habib Khedher (membre d'Ennahdha, bien qu'il siégeait dans la Commission en sa qualité de Rapporteur général), Sahbi Atig, Imed Hammami, Farida Laâbidi, Zied Laadhari et Latifa Habbachi d'Ennahdha; Mouldi Erriahi et Lobna Jribi d'Ettakatol ; Samia Abbou et Ikbal Msadâa du CPR ; Mohamed Gahbich, Selma Mabrouk, Rym Mahjoub et Mongi Rahoui du Bloc démocratique ; Mohamed Tahar Ilahi et Abderrazak Khallouli du Bloc Liberté et Dignité; et les députés non affiliés : Ahmed Essefi (Popular Front), Mabrouk Hrizi (Al-Wafa), Iskander Bouallègue (Al-Mahabba), Hasna Marsit (indépendant), Hasni Badri (Mouvement pour la République), Mohamed Ali Nasri (Nidaa Tounes). Il est à noter que le Bloc Liberté et Dignité fut dissous par la suite et Sami Abbou quitta le CPR pour rejoindre le Parti démocratique.

<sup>62</sup> L'Article 41 du règlement intérieur tel qu'amendé le 3 janvier 2014, habilite le Président de l'ANC à mettre sur pied une « Commission des consensus » différentes des autres commissions quant à sa composition et à ses procédures. L'Article 106 (bis) traite en détail du rôle de la Commission et du statut des accords conclus en son sein.

---

# Processus d'élaboration et d'adoption de la Constitution

## Vers l'élaboration du premier projet

Les membres de l'ANC entamèrent le processus de rédaction de la Constitution le 13 février 2012. Les six commissions constituantes commencèrent par procéder à plusieurs auditions d'experts tunisiens et internationaux, de représentants gouvernementaux, de la société civile et d'universitaires, et elles ont étudié des textes ayant trait aux problématiques de leurs chapitres respectifs ainsi que des expériences comparables. Certains membres de l'ANC ont également entrepris des voyages d'études pour mieux connaître le droit constitutionnel d'autres pays et pour s'inspirer de processus similaires d'élaboration de la Constitution.

*La publication du premier projet provoqua une forte réaction de certaines organisations de la société civile tunisienne, des membres de l'opposition, des experts constitutionnels et de nombreux acteurs internationaux. Leurs inquiétudes concernaient plusieurs questions, notamment la formulation de certains passages du projet, le statut de la femme, la protection insuffisante des libertés de culte et d'expression et la structure du futur système politique.*

Durant cette première phase, le Comité de rédaction n'assuma pas son rôle de coordination du travail des commissions, ce qui eut un impact négatif sur l'avancement de leurs travaux. Ainsi jusqu'en septembre 2012, le

Comité ne se réunit que très rarement, si bien que les commissions travaillèrent de façon indépendante les unes des autres et sans méthodologie ni plan de travail communs. En outre, l'ANC ne fixa aucune date pour la présentation d'un premier projet par les commissions. Un tel délai aurait probablement permis aux commissions de mieux planifier leur travail.

Le 11 mai 2012, le Centre Carter publia sa première déclaration sur le processus constitutionnel dans laquelle il invita l'ANC à faire preuve de plus de transparence et à veiller à ce que les citoyens soient associés au processus en cours. Il recommanda également à l'ANC d'élaborer un plan de travail ainsi qu'un calendrier pour contribuer à structurer son travail, mais aussi pour accroître sa visibilité<sup>63</sup>.

Au printemps 2012, l'ANC commença à essayer des premières critiques, son travail n'étant ni connu ni bien compris. Le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, annonça alors publiquement le 7 juin 2012 que les commissions devaient déposer leurs travaux au plus tard le 15 juillet. Cette date butoir, fixée un mois avant son échéance, surprit beaucoup de membres de l'ANC, qui jusqu'alors travaillaient sans calendrier précis.

Bien que cela eut pour effet d'accélérer sensiblement le processus de rédaction, cela se fit au détriment de la recherche d'un consensus sur les sujets sensibles et controversés. Le 28

---

<sup>63</sup> « Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie », 11 mai 2012.

juillet, le Comité de coordination autorisa dès lors la Commission du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif à soumettre plusieurs versions des articles relatifs au régime politique, car aucun accord n'avait pu être trouvé sur le sujet. Cette méthodologie, initialement établie pour faire progresser le processus et éviter tout blocage sur un aspect sensible, fut ensuite adoptée par plusieurs autres commissions concernant d'autres sujets à controverse. Si bien que les six commissions suivirent différentes procédures : certaines présentèrent différentes variantes de leurs articles, d'autres tentèrent de parvenir à un consensus ou présentèrent seulement les articles ayant obtenu une majorité de votes des membres de la commission. Le 10 août 2012, les six commissions avaient toutes rendu leurs travaux au Comité de rédaction. La compilation de ces six documents – parfois présentée comme le premier projet de Constitution – fut rendue publique le 14 août. Trente articles comprenaient deux à cinq options possibles.

### **Le premier projet**

La publication du premier projet provoqua une forte réaction de certaines organisations de la société civile tunisienne, des membres de l'opposition, des experts constitutionnels et de nombreux acteurs internationaux. Leurs inquiétudes concernaient plusieurs questions, notamment la formulation de certains passages du projet, le statut de la femme, la protection insuffisante des libertés de culte et d'expression et la structure du futur système politique. La question des droits de la femme en particulier – spécifiquement la formulation de l'Article 28 qui qualifiait la relation entre les hommes et les femmes de «complémentaire» – engendra une salve de critiques de la part de la société civile et des médias tunisiens et internationaux. Avant même la publication du projet en arabe, des erreurs de traduction dans le libellé de cet article controversé amenèrent beaucoup de personnes à croire qu'il définissait les femmes comme « complémentaires des hommes », ce qui était inexact. La formulation de l'article était toutefois problématique, car elle

n'indiquait aucunement l'égalité entre les hommes et les femmes.

Un sit-in fut organisé le 8 août 2012 sur la place du Bardo, où se trouve le bâtiment de l'ANC. Le 13 août, jour anniversaire de l'adoption du Code du statut personnel de 1956 – considéré comme étant le code le plus progressiste du monde arabe du fait de l'égalité relative qu'il confère aux hommes et aux femmes en matière de mariage et de divorce – d'importantes manifestations furent organisées à Tunis pour exiger que l'ANC reconnaisse explicitement dans la Constitution l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>64</sup>. La députée Selma Mabrouk (Ettakatol – ensuite Al-Massar) lança également une pétition en ligne pour dénoncer la formulation de l'Article 28 et défendre les droits des femmes<sup>65</sup>.

En septembre 2012, le Centre publia une déclaration saluant les progrès de l'ANC, reconnaissant l'importance d'avoir un premier projet afin de structurer mieux les travaux de l'Assemblée<sup>66</sup>. Le Centre Carter encouragea les commissions constituantes à veiller à ce que les dispositions de la future Constitution respectent les obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés fondamentales, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes. Il réitéra en outre son appel à plus de transparence et à veiller à ce que les citoyens soient informés et associés au processus en cours. Après sa publication, l'ensemble du premier projet fut rapidement examiné par le Comité de rédaction, qui releva des incohérences, des lacunes ainsi que des répétitions et des imprécisions. Le Comité ne fit cependant

<sup>64</sup> Entre autres, le Code du statut personnel de 1956 a établi une égalité relative entre les hommes et les femmes, a aboli la polygamie et la pratique de la répudiation, a institué le divorce judiciaire et requis le consentement mutuel des deux parties pour un mariage.

<sup>65</sup> La pétition peut toujours être consultée en ligne. Bien que la formulation de l'article ait été revue dans le projet suivant, la pétition a continué de recevoir des signatures tout au long du processus. Au moment de la rédaction du présent rapport, elle avait réuni plus de 27,000 signatures.

[https://secure.avaaz.org/fr/petition/Protegez\\_les\\_droits\\_de\\_citoyen\\_nete\\_de\\_la\\_femme\\_en\\_Tunisie/?tta](https://secure.avaaz.org/fr/petition/Protegez_les_droits_de_citoyen_nete_de_la_femme_en_Tunisie/?tta)

<sup>66</sup> « Le Carter Center se félicite des progrès réalisés par l'Assemblée Nationale Constituante de la Tunisie : Appelle à une participation accrue du public, à la sensibilisation et à la transparence », 26 septembre 2012



---

aucun changement sur le fond et renvoya le projet aux commissions pour révision. Entre-temps, en septembre 2012, l'ANC organisa deux journées de débat sur le contenu du projet de Constitution, avec 300 représentants de la société civile. L'ANC lança également un mécanisme consultatif sur son site web officiel, en vue de permettre aux citoyens de faire des suggestions sur les questions constitutionnelles les intéressant.<sup>67</sup> Le premier anniversaire des élections du 23 octobre 2011 fut marqué par des discussions générales en session plénière sur le Préambule et les Principes généraux de la Constitution.

Entre la fin septembre et la mi-décembre 2012, chaque commission rendit public une nouvelle ébauche de ses chapitres, qui dans la plupart des cas avait pris en compte une partie des revendications exprimées par la société civile, notamment celles relatives aux droits de la femme pendant les manifestations du mois d'août.

### **Le deuxième projet et le projet « 2bis »**

Un deuxième projet de la Constitution fut rendu public le 14 décembre 2012, deux jours avant le début du processus de consultation nationale. Ces consultations publiques commencèrent par deux sessions avec des représentants d'étudiants à Tunis et Sfax, suivies par d'autres sessions organisées entre décembre 2012 et février 2013 dans les 24 gouvernorats du pays, à raison de six gouvernorats par week-end. Des consultations furent également organisées avec les Tunisiens expatriés en France et en Italie, en janvier et février 2013<sup>68</sup>.

Alors que les consultations nationales se déroulaient dans les régions, l'ANC organisa également des débats généraux en séance plénière sur les différents chapitres de la Constitution, permettant ainsi aux députés qui

n'étaient pas membres de commissions constituantes de présenter leurs points de vue sur les différents articles.

La crise latente du gouvernement puis l'assassinat de Chokri Belaïd, qui provoqua une onde de choc dans la société tunisienne, accrût la pression sur l'ANC pour mener à bien le processus de transition considéré par beaucoup comme trop lent<sup>69</sup>. Confrontée à cette crise politique, l'ANC accéléra le rythme de ses travaux, notamment en amendant son règlement intérieur en mars 2013 suite à d'intenses débats. Ces amendements visaient à clarifier les prérogatives du Comité de rédaction. Les amendements avaient également pour objectif de faciliter les débats pendant la phase d'adoption de la Constitution en prévoyant des conditions strictes pour déposer des amendements. Le nouveau règlement intérieur demanda également aux commissions constituantes de prendre en compte les recommandations issues du dialogue avec la société civile tenu en septembre 2013, des consultations nationales et des discussions en session plénière sur le projet de Constitution lors de la prochaine révision de leurs chapitres respectifs<sup>70</sup>.

Entre le 21 mars et le 10 avril 2013 les commissions procédèrent à cet examen et intégrèrent certaines des suggestions émises lors de ces débats et consultations. Le 10 avril 2013, les projets révisés des commissions furent transmis au Comité de rédaction. Ce projet, qualifié dans le présent rapport comme projet *2bis*, ne fut jamais officiellement rendu public et il fut supplanté par une nouvelle version – le troisième projet – établie par le Comité de rédaction.

---

<sup>67</sup> Voir la section du présent rapport intitulée "Participation des citoyens", pour de plus amples informations sur l'efficacité (ou l'inefficacité) du mécanisme de consultation sur le site web de l'ANC.

<sup>68</sup> Le Centre Carter assista part à presque la moitié des sessions de dialogue en Tunisie, avec des observateurs présents dans les gouvernorats de Tunis, Sfax, Sousse, Monastir, Gabès, Beja, Zaghuan, Nabeul, Ben Arous, Ariana, Medenine, et Tozeur.

---

<sup>69</sup> Voir la section de ce rapport intitulée « Contexte historique et politique » pour de plus amples informations sur les raisons de la crise politique et l'impact de l'assassinat de Belaïd.

<sup>70</sup> Article 104 du règlement intérieur révisé.



Une séance du débat national sur la Constitution à Monastir.

### Le troisième projet

Le Comité de rédaction revit les projets des six commissions (projet 2bis mentionné précédemment) en apportant des changements significatifs à certains articles qui avaient pourtant été finalisés au niveau des commissions. En outre le Comité trancha entre différentes propositions portant sur la forme du régime politique sans pour autant recourir à davantage de consultations avec les commissions. Cette décision créa une vive controverse, vu que la Commission des pouvoirs exécutifs et législatifs avait laissé la question du système politique – la seule qui restait et qui n'avait pas été résolue par les commissions – ouverte pour pouvoir être débattue en plénière. De nombreux membres de l'ANC considérèrent dès lors que le Comité de rédaction avait outrepassé ses prérogatives, au moment de la consolidation des chapitres de la Constitution. Un débat juridique s'en suivit, et l'article 104 du règlement intérieur qui énonçait de façon vague les compétences du Comité de rédaction en matière de consolidation et d'harmonisation du texte, fit l'objet d'interprétations diverses de la part des différents camps<sup>71</sup>.

Le Comité n'avait pas prévu de rendre public ce troisième projet de Constitution, qui

<sup>71</sup> L'article 104 tel qu'amendé en mars 2013 disposait que « le Comité se réunit pour préparer la version finale du texte du projet de Constitution en *se basant* (accent ajouté) sur le travail des commissions et avec l'aide d'experts ».

devait encore être discuté avec des experts. Mais le projet ayant été communiqué aux médias de manière non officielle, le Comité se résolut à le publier officiellement le 22 avril 2013. L'ANC soumit ensuite le projet à un groupe d'experts sélectionnés sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes. Certains experts sélectionnés par le Bureau, dont des constitutionnalistes connus, déclinèrent toutefois l'invitation de faire partie de ce groupe d'experts. L'ambiguïté de leur mandat de même que l'exclusion de certains juristes renommés furent les principales raisons avancées pour justifier ce refus.<sup>72</sup> Les neuf experts restants examinèrent le projet de Constitution du 23 avril au 2 mai 2013, d'abord séparément, puis conjointement avec le Comité de rédaction.

Pendant la même période, deux dialogues nationaux furent organisés pour discuter des points litigieux qui subsistaient dans le projet de Constitution, ainsi que d'autres questions d'ordre politique, économique et sécuritaire. Le premier dialogue national, tenu à l'initiative du Président de la République, réunit la plupart des partis politiques les plus importants, tandis que le second, convoqué par l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT), s'inscrivait dans la continuité d'une initiative lancée en 2012 et réunit un plus large spectre de partis et d'organisations de la société civile.<sup>73</sup> Le Comité de rédaction reprit ses travaux, sans attendre la fin du dialogue national, faisant certains changements au texte du projet de Constitution pour incorporer les accords déjà trouvés par les participants au dialogue national. Il ajouta également un dixième chapitre portant sur les dispositions transitoires censées clarifier tant le processus que les délais de transition de l'ordre constitutionnel antérieur au nouveau, y compris les délais pour la tenue des élections législatives et présidentielles. En procédant de la sorte, le

<sup>72</sup> Kais Saïd fut le premier expert à décliner l'invitation de l'ANC. Iyadh Ben Achour, Chafik Sarsar et Hafidha Chekir refusèrent également de rejoindre le comité d'experts, suite au manquement du Président de l'ANC de répondre à une lettre commune qu'ils lui avaient adressée dans laquelle ils demandaient des clarifications sur le rôle des experts (notamment si leur travail se limiterait à la forme ou s'il comprenait également une analyse sur le fond du texte).

<sup>73</sup> Voir la section du présent rapport intitulé « Contexte historique et politique » pour de plus amples informations.



Comité suivit un processus d'élaboration différent de celui des autres chapitres qui, eux, furent rédigés par les commissions constituantes. Cette manière de faire fut dénoncée par certains membres de commissions et considérée comme illégitime. Par ailleurs, ce chapitre fut rédigé à une étape très avancée du processus, ne laissant que très peu de temps aux membres du Comité pour en discuter et en évaluer les implications.

### **Le quatrième et dernier projet**

A la fin du mois de mai 2013, tant les députés de l'ANC que les médias et les observateurs du processus attendaient la publication du projet final de la Constitution. Les spéculations quant à la date de l'adoption du texte allaient bon train et étaient alimentées par des déclarations contradictoires faites dans la presse et les réseaux sociaux par les divers acteurs du processus.

Prenant encore une fois tout le monde au dépourvu, le Président Ben Jaâfar présenta officiellement le projet final de la Constitution aux médias le 1<sup>er</sup> juin 2013. Cette dernière version ne manqua pas de susciter à nouveau de vives contestations de la part de certains membres de l'ANC, principalement de l'opposition, mais également du CPR et d'Ettakatol, partenaires d'Ennahdha, qui soutenaient que la version du texte n'était pas fidèle aux travaux des six commissions constituantes. Ces députés estimaient en particulier que le Comité de rédaction avait outrepassé ses prérogatives en apportant des changements de fond aux articles rédigés par les six commissions dans le projet *2bis* et en ajoutant un chapitre consacré aux dispositions transitoires sans pour autant consulter les commissions. Soixante membres de l'ANC portèrent alors plainte contre le procédé du Comité de rédaction devant le Tribunal administratif. Celui-ci refusa de statuer sur l'affaire, se déclarant incompétent<sup>74</sup>.

La direction de l'ANC tenta d'ignorer ces contestations et décida de poursuivre les

travaux comme prévu. Conformément à l'article 104 amendé du règlement intérieur, le projet final fut alors soumis une dernière fois aux commissions constituantes, qui eurent un délai de 48 heures pour procéder à une ultime analyse de leurs chapitres et le cas échéant, pour présenter un rapport résumant leurs observations. Les commissions se réunirent le 4 juin, à l'exception de la commission des pouvoirs exécutifs et législatifs. Le Président de cette commission, Amor Chetoui (CPR) refusa de convoquer une réunion protestant contre la manière de procéder du Comité lors de la révision et la finalisation du projet de Constitution, et le non-respect, par ce dernier, des accords conclus dans le cadre des dialogues nationaux.<sup>75</sup>

Son refus de convoquer une réunion de sa commission empêcha effectivement de conclure le processus d'un point de vue procédural. Pour sortir de cette impasse, le Président de l'ANC organisa une réunion à huis clos avec les autres membres de la Commission des pouvoirs exécutifs et législatifs et la présida. La réunion, tenue sans Chetoui, le 10 juin, permit de préparer le rapport requis de cette commission. Neuf membres de la commission boycottèrent toutefois la rencontre.

Le 11 juin, toutes les commissions avaient soumis leur rapport, de format largement similaire. Ces rapports présentaient les articles rédigés par chaque commission et les modifications qui y avaient été apportées, le cas échéant, par le Comité de rédaction, avec une note sur la position collective des membres de la commission à l'égard de ces changements : d'accord/pas d'accord/réserves. Seule la Commission des droits et libertés inclut dans son rapport le détail des votes concernant chaque article donnant ainsi un aperçu du faible taux de présence durant cette dernière phase du processus (entre 8 et 14 membres sur 22). La Commission judiciaire fut, quant à elle, la seule à avoir consacré une partie importante

<sup>74</sup> Voir la section « Défis récurrents » pour de plus amples informations sur l'absence d'un mécanisme de contrôle judiciaire dans le processus constitutionnel en Tunisie et le rôle du Tribunal administratif.

<sup>75</sup> Chetoui se plaignait que les commissions constituantes n'avaient pas reçu des copies conformes de la dernière version du projet de Constitution. Il contestait également les libertés prises par le Comité de rédaction pour modifier le contenu du projet de Constitution et introduire des changements aux articles sur lesquels s'étaient accordées les commissions constituantes.



Le Rapporteur général de la Constitution, Habib Khedher et le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, signant le projet final de la Constitution lors d'une conférence de presse le 14 juin 2013.

de son rapport à contester le fait que le Comité de rédaction ait apporté des changements de fond à certains articles.

Tous les rapports des commissions furent ensuite soumis au Comité de rédaction, qui rédigea le rapport final sur la Constitution. Ce rapport, ainsi que le projet final de la Constitution, furent officiellement signés par le Président Ben Jaâfar et le Rapporteur général Habib Khedher, lors d'une conférence de presse organisée le 14 juin. Le projet de Constitution fut ensuite déposé au Greffe de l'ANC conjointement avec les rapports des commissions. Cette formalité constituait la dernière étape avant la présentation de l'ensemble de ces documents au Président Marzouki.

Le 12 juin, le Centre Carter publia un rapport saluant l'importance du travail effectué par l'ANC, l'ampleur des progrès réalisés à travers les différents projets de la Constitution et reconnaissant la volonté des membres de l'Assemblée de prendre en considération les avis exprimés tout au long du processus par les représentants politiques, la société civile et les citoyens<sup>76</sup>. Dans ce rapport le Centre évalua le quatrième projet et procéda à une analyse de la conformité du texte avec les obligations internationale du pays. Le Centre conclut que

<sup>76</sup> « Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante de la Tunisie pour le projet de Constitution et appelle à la garantie de la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet », 12 juin 2013.

le projet reflétait certes la ferme volonté des autorités d'engager des réformes démocratiques, mais qu'il ne répondait pas aux attentes sur un certain nombre de garanties essentielles dans le domaine des droits humains et des libertés fondamentales.

Le 9 juillet, le Président Marzouki rendit publiques ses observations sur le projet de Constitution. Les recommandations du Président portaient, entre autres, sur la nécessité de reformuler divers passages pour les rendre plus précis afin d'éviter les possibilités d'interprétation double. Son rapport appelait également à une plus grande protection sociale et économique, en particulier le droit aux soins de santé, et préconisait une protection accrue des catégories sociales les plus faibles, notamment les femmes et les enfants<sup>77</sup>

### Vers l'adoption de la Constitution

Le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la plénière de l'ANC se réunit en grande pompe pour lancer un débat général sur le projet final de la Constitution. Certains membres de la première Assemblée Nationale Constituante de la Tunisie (1956-1959) assistèrent à cette séance en qualité d'invités d'honneur. Les débats généraux étaient censés constituer le dernier pas avant le vote article par article et le vote de la Constitution dans son intégralité.

Cependant, l'opposition considérait toujours que le Comité de Rédaction, au sein duquel les partis de la Troïka étaient surreprésentés, avait outrepassé ses pouvoirs en changeant plusieurs articles et en ajoutant unilatéralement un dernier chapitre sur les dispositions transitoires. Quelques minutes après le début de séance, les débats furent perturbés par les cris de protestation de certains membres de l'opposition, situation qui contraignait le Président de l'ANC à suspendre provisoirement les travaux. Profitant de cette pause, les membres de l'opposition, debout à l'extérieur de la salle où se tenaient les travaux de la plénière, distribuèrent le projet *2bis*, affirmant qu'il s'agissait du véritable projet final

<sup>77</sup> Le rapport comportait cinq principales parties: L'identité de la Tunisie et de l'Etat; les relations entre la religion et l'Etat; les droits et responsabilités individuels; les pouvoirs judiciaire et exécutif : équilibre, responsabilités, coordination.

de la Constitution, étant donné qu'il représentait le fruit du travail des commissions avant l'intervention du Comité de Rédaction.

L'annonce quelques heures plus tard par le Président Ben Jaâfar de la création d'une commission ad hoc « de consensus », afin de trouver des accords sur les principales questions litigieuses relatives au projet, permit d'apaiser les tensions et de reprendre les travaux en plénière. Ceux-ci durèrent deux semaines, du 1<sup>er</sup> au 15 juillet et furent marqués par une faible participation, le nombre des députés présents étant parfois inférieur à 60. Lors d'une des séances Ahmed Khaskhoussi (Mouvement des Démocrates Socialistes- MDS) annonça sa démission en signe de protestation contre ce qu'il qualifia de « falsification » du projet de Constitution. La mise en place de la Commission des consensus nécessita quelques négociations, en particulier pour identifier la manière dont les députés indépendants et sans affiliation allaient y être représentés. En outre, alors que la composition des autres commissions de l'Assemblée était basée sur le résultat des élections de 2011, celle de la Commission des consensus reflétait la nouvelle donne politique. Par exemple, le Bloc démocratique, deuxième de l'Assemblée par l'importance, bien que beaucoup plus modeste que celui d'Ennahdha, eut droit à plusieurs sièges en raison de son hétérogénéité. A la mi-juillet la Commission débuta ses travaux.<sup>78</sup>

*L'assassinat, le 25 juillet 2013, du député de l'ANC, Mohamed Brahmi, au moment où le pays célébrait le 56<sup>ème</sup> anniversaire de la proclamation de la République, déclencha une grave crise politique, la majeure partie de l'opposition ayant décidé de suspendre sa participation aux travaux de l'Assemblée.*

La commission commença par identifier toutes les questions litigieuses du projet final questions qui couvraient tous les chapitres y

<sup>78</sup> Voir la section « Structures organisationnelles » pour une description de la composition de la Commission des consensus.

compris le préambule<sup>79</sup>. Cette liste fut ensuite réduite aux principaux points de divergence<sup>80</sup>. La commission commença par discuter les questions liées aux droits et libertés et parvint à plusieurs accords dès le 24 juillet.

Soucieux de contribuer au travail de la commission des consensus, le Centre Carter, Human Rights Watch, Amnesty International et Al Bawsala publièrent une déclaration commune, recommandant un meilleur respect des engagements de la Tunisie en matière de normes internationales, notamment la reconnaissance de l'universalité des droits humains, l'insertion, dans le texte, de dispositions plus fermes contre les discriminations et un engagement sans équivoque en faveur du principe de l'égalité, dans tous ses aspects, entre hommes et femmes<sup>81</sup>.

L'assassinat, le 25 juillet 2013, du député de l'ANC, Mohamed Brahmi, au moment où le pays célébrait le 56<sup>ème</sup> anniversaire de la proclamation de la République, déclencha une grave crise politique, la majeure partie de l'opposition ayant décidé de suspendre sa participation aux travaux de l'Assemblée. Cet assassinat survint six mois seulement après celui de Chokri Belaïd, dans des conditions quasi-similaires, les deux hommes ayant été abattus par des individus qui s'étaient enfuis à bord de motos après leurs crimes. Le fait que les assassins de Belaïd n'avaient pas encore été traduits en justice, augmenta d'autant plus la colère d'une partie de la population. Moins de deux semaines après cet assassinat, le Président Ben Jaâfar décida de suspendre les activités de l'ANC, en attendant l'ouverture d'un nouveau dialogue national pour trouver une solution à la crise<sup>82</sup>. Ce troisième dialogue national commença en octobre 2013, à l'issue de plusieurs mois de négociations discrètes entre partis politiques orchestrées par le Quartet,

<sup>79</sup> La longue liste des questions litigieuses fut établie le 11 juillet 2013.

<sup>80</sup> La liste comprenant les points de divergence principaux fit l'objet d'un accord entre les 16 et 18 juillet 2013.

<sup>81</sup> « Tunisie : Renforcement de la protection des droits dans la nouvelle Constitution », 24 juillet 2013.

<sup>82</sup> C'est lors d'une intervention télévisée, en date du 6 août 2013, que le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, annonça sa décision de suspendre les activités de l'Assemblée.

---

composé de l'UGTT, de l'UTICA, de la LTDH et de l'Ordre des Avocats<sup>83</sup>.

Le dialogue ayant commencé, l'ANC reprit ses activités au mois d'octobre, mais connut rapidement une nouvelle crise bien que de moindre ampleur. Le 4 novembre, l'Assemblée avait convoqué une séance plénière sur fond de controverse autour de l'amendement de plusieurs articles du règlement intérieur dont le but affiché était la rationalisation de son travail. Sur les cinq articles amendés pendant cette séance qui dura jusqu'à la nuit, seul l'article 106, qui réglementait le vote de la Constitution article par article, fit en fait l'objet d'un consensus. Ce nouvel article augmenta le nombre de députés nécessaires pour proposer un amendement et établit des conditions plus strictes pour la présentation des amendements, notamment par exemple l'obligation d'annoncer quel député serait chargé de défendre l'amendement pendant le débat en plénière.

Les quatre autres articles votés donnèrent lieu à une forte controverse. La plénière avait en effet amendé l'article 36 du règlement intérieur pour permettre au Bureau de l'ANC de tenir des réunions avec seulement la moitié de ses membres, si après un délai d'une heure à compter du début de la réunion les autres membres ne s'étaient pas présentés. De plus, le Bureau était maintenant habilité à prendre ses décisions à la majorité des présents si le quorum des 2/3 (précédemment requis) n'était pas atteint. Le nouvel article 126 maintenait la possibilité d'imposer des pénalités aux députés, en cas d'absences répétées, en procédant à des retenues sur leurs salaires, mais il exigeait du Bureau de l'ANC qu'il rende publics, sur le site web de l'Assemblée, les montants retenus. L'article 79 amendé permettait aux députés de convoquer une séance plénière, ce qui était auparavant une prérogative exclusive du Président de l'ANC, si la demande était faite par au moins la moitié des membres de l'ANC. Plus controversé encore était le fait que

l'amendement obligeait le Président de l'ANC ou l'un de ses Vice-présidents à présider la séance, même lorsqu'il y était opposé. Cette mesure avait pour objectif de faire en sorte que le Président ou ses adjoints ne puissent pas bloquer la tenue de séances plénières en s'abstenant d'y participer, comme cela s'était déjà passé.

Les partisans de ces changements dans le règlement intérieur expliquaient avoir voulu éviter une nouvelle paralysie de l'Assemblée au cas où certains députés décideraient encore une fois de se retirer. Ceux-ci ressentirent ces amendements comme un acte de vengeance visant à sanctionner leur décision de ne plus siéger à l'Assemblée pendant trois mois suite à l'assassinat de Brahmi. Le vote du 4 novembre révéla, peut-être pour la première fois, la fracture entre de nombreux députés d'Ennahdha et le leadership. Le chef du bloc, Sahbi Atig essaya ainsi de dissuader les députés de son parti à voter certaines des propositions les plus controversées. Pour sa part, Mehrezia Laâbidi, Vice-présidente de l'ANC et membre d'Ennahdha, dénonça les dispositions « obligeant » les dirigeants de l'ANC à présider les séances de l'Assemblée. Les députés membres du Bloc démocratique ainsi que plusieurs indépendants quittèrent la salle au moment du vote en signe de protestation.

Le jour suivant ce vote, le Bloc démocratique et plusieurs autres députés annoncèrent leur intention de « geler » leur participation à toutes les commissions et aux séances plénières jusqu'à ce que les amendements passés le 4 novembre soient annulés. Les députés d'Ettakatol firent de même en partie pour protester contre ce qu'ils considéraient être une atteinte au statut et à la dignité du leader de leur parti, Ben Jaâfar, Président de l'ANC. Les trois semaines suivantes, d'intenses négociations eurent lieu au sein de la commission du règlement intérieur, mais aussi à huis clos entre les partis politiques, notamment avec le Quartet, pour tenter de résoudre cette crise. En tout état de cause, il était clair que les amendements ne pourraient être abrogés qu'avec l'aval

---

<sup>83</sup> Comme décrit dans la section du rapport intitulée « Contexte historique et politique », le dialogue national a été organisé en trois volets : (1) Formation d'un nouveau gouvernement (2) adoption de la Constitution et (3) élection des membres de l'ISIE et adoption d'une nouvelle loi électorale.

d'Ennahdha<sup>84</sup>. Malgré le caractère relativement secret des débats, du moins de ceux se déroulant au plus haut niveau, beaucoup suspectaient que les enjeux liés au règlement intérieur faisaient maintenant partie d'une négociation plus « globale » qui comprenait aussi la formation d'un nouveau gouvernement.

Un accord fut finalement conclu et le règlement intérieur amendé de nouveau pendant la séance plénière du 27 novembre. Malgré l'opposition de certains membres de l'ANC, en particulier ceux d'Al-Wafa et du CPR, la plénière abrogea les amendements aux articles 36 et 79 qui avaient été au cœur de la controverse en ce qu'ils modifiaient les règles relatives aux quorums des réunions du Bureau de l'ANC et changeaient les conditions pour convoquer une séance plénière. Ces « annulations d'amendements » furent votées à une large majorité, la plupart des députés d'Ennahdha ayant voté en leur faveur, bien qu'avec réticence<sup>85</sup>. Malgré les concessions faites par Ennahdha sur les amendements au règlement intérieur, de nombreux membres de l'opposition continuèrent à boycotter les travaux de l'Assemblée faisant remarquer qu'ils avaient suspendu leurs activités, non seulement du fait de la crise relative au règlement intérieur, mais également à cause du défaut d'accord sur un nouveau gouvernement.<sup>86</sup> L'absence continue des principaux membres de l'opposition engendra de nouvelles tensions et des ressentiments des députés présents à l'Assemblée, en particulier parce que les travaux de la commission des consensus furent une fois encore paralysés. Les députés d'Ennahdha ainsi que des députés d'autres partis, comme le CPR et Tayyar Al-Mahabba, accusèrent l'opposition de prendre en otage le processus

constitutionnel en « se retirant », ce qui, de leur point de vue, provoquait non seulement des retards, mais ternissait encore davantage la réputation de l'ANC.

*Les négociations dans le cadre du dialogue national se focalisaient essentiellement sur la formation d'un nouveau gouvernement et les leaders politiques comptaient sur la Commission des consensus pour trouver des accords concernant le processus constitutionnel.*

Bien que le dialogue national parrainé par le Quartet soit toujours suspendu, la position du Bloc démocratique et de ses alliés en ce qui concerne la participation aux activités de l'Assemblée commença à faiblir. Peu à peu, les membres de l'opposition regagnèrent, individuellement et à des moments différents, la Commission des consensus. Ainsi, lorsque le Quartet annonça finalement le 14 décembre qu'un accord sur le nom du futur Chef du gouvernement avait été trouvé, la Commission des consensus avait déjà repris ses travaux<sup>87</sup>. Les négociations dans le cadre du dialogue national se focalisaient essentiellement sur la formation d'un nouveau gouvernement et les leaders politiques comptaient sur la Commission des consensus pour trouver des accords concernant le processus constitutionnel. Malgré l'interruption des activités de l'ANC pendant trois mois environ suite à l'assassinat de Mohamed Brahmi puis pendant plusieurs semaines du fait de la crise relative au règlement intérieur, la Commission se réunit au total 37 fois entre le 29 juin et le 27 décembre 2013. Au cours de cette période, elle réussit à parvenir à un accord sur 52 points litigieux touchant au préambule et à 29 articles au total<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> A l'inverse, il faut se féliciter que la Commission du règlement intérieur soit restée ouverte aux observateurs, comme cela avait été le cas pendant les deux ans du processus, malgré les échanges extrêmement tendus qui s'y déroulaient.

<sup>85</sup> L'article 106, qui régit les procédures de vote article par article de la Constitution, ne fut pas resoumis au vote, étant donné que les modifications apportées le 4 novembre faisaient l'objet d'un consensus. En outre, la plénière a voté l'amendement de l'article 20 (qui n'avait pas été pris en considération lors du vote du 4 novembre) afin de rendre plus facile la dissolution des blocs politiques.

<sup>86</sup> D'autres, comme par exemple les députés de l'Alliance Démocratique ont réintégré l'Assemblée au lendemain du vote.

<sup>87</sup> Après des semaines d'intenses négociations entre le Quartet et les différents partis politiques impliqués dans le dialogue national, le Quartet annonça, à l'occasion d'une conférence de presse organisée le 14 décembre, la nomination de Mehdi Jomâa, ministre de l'Industrie dans le gouvernement Laârayedh, pour diriger un nouveau gouvernement de « technocrates ».

<sup>88</sup> Document intitulé « Réunions de la Commission des consensus », ANC, décembre 2013. Il convient de noter que, en plus des principales questions litigieuses (liste du 18 juillet), la Commission reprit l'examen de certaines questions de la liste plus longue (liste du 11 juillet).



Vers la fin du processus, la Commission sollicite également l'avis de constitutionnalistes, en particulier sur les dispositions transitoires qui faisaient partie des questions les plus complexes<sup>89</sup>. C'est en partie pour cela que l'examen de ce dixième chapitre avait été laissé en suspens jusqu'à la fin. La pression exercée par les hauts responsables de l'ANC et les partis politiques sur la Commission pour qu'elle conclue son travail, ne lui laissa guère de temps pour mener les mêmes consultations approfondies sur les dispositions transitoires que sur les autres questions. La relative rapidité avec laquelle ces dispositions, pourtant controversées, furent discutées, conduisit certains à s'interroger sur la valeur des accords conclus et à craindre que le fragile consensus sur les dispositions transitoires vole en éclats au

*Le 27 janvier 2014, la Constitution fut signée par le Président de la République, Mohamed Moncef Marzouki, le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar et le Chef de gouvernement de l'époque, Ali Laârayedh.*

cours du vote. En plus des désaccords sur certaines questions de fond dans la Constitution, s'ajouta une divergence de points de vue concernant la valeur – contraignante ou non – des accords conclus par la Commission des consensus. Se posa alors la question de savoir si les différents blocs, partis et députés indépendants se conformeraient aux décisions prises par leurs représentants au sein de la Commission pendant le vote article par article, d'autant plus, qu'officiellement, la Commission des consensus n'était dotée d'aucune prérogative et n'était même pas citée dans le règlement intérieur.

<sup>89</sup> L'article 59 du règlement intérieur habilite les commissions à faire appel « à des personnes dont les avis lui paraissent utiles » sur une question donnée, notamment des experts et des représentants du gouvernement. Des experts ont été consultés à divers moments du processus. Ainsi, les commissions constituantes ont procédé à plusieurs auditions avec des experts tunisiens et internationaux, comme l'avait fait le Comité de rédaction avant la publication du rapport final de la Constitution (1<sup>er</sup> juin 2013).

## Le processus d'adoption

La première étape décisive de la phase tant attendue du vote article par article fut franchie le 30 décembre 2013. En accord avec le règlement intérieur les députés avaient alors un jour pour présenter leurs propositions d'amendements d'articles<sup>90</sup>. Au total 256 propositions d'amendements furent déposées, remises à tous les députés et publiées sur le site de l'ANC le jour suivant. Finalement, au terme de plusieurs mois de crise, la plénière se réunit le 2 janvier 2014 pour modifier une nouvelle fois le règlement intérieur, afin d'accorder un statut officiel à la commission des consensus et de spécifier que « les amendements émanant de la Commission des consensus étaient obligatoires pour tous les blocs politiques »<sup>91</sup>. Le vote article par article démarra le 3 janvier 2014.

Le Président Ben Jaâfar espérait que l'ANC achèverait le processus d'adoption de la Constitution – tant le vote article par article que le vote sur l'ensemble du texte – le 14 janvier 2014, date hautement symbolique du troisième anniversaire de la Révolution tunisienne. Ajoutant encore davantage de pression sur l'ANC, le calendrier issu du dialogue national prévoyait, lui, le 12 janvier pour l'adoption du texte. Bien que l'ANC ne soit pas parvenue à respecter ces délais très serrés, elle adopta la Constitution en moins de quatre semaines, soit le 27 janvier 2014. Compte tenu du nombre d'articles à voter et des controverses existantes qui nécessitaient une négociation subtile entre les blocs politiques, la phase d'adoption fut relativement rapide.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> L'article 106 (nouveau) du règlement intérieur (tel qu'amendé le 15 mars 2013) accorde aux députés un délai de quatre jours par chapitre de la Constitution pour introduire des amendements. Chaque chapitre devait être présenté 10 jours avant le vote. Cet article fut modifié à nouveau le 4 novembre 2013 et le délai pour introduire des amendements réduit à une journée seulement. Le nombre requis de députés pour proposer les amendements passa de 5 à 15 députés au minimum. La condition du délai de 10 jours nécessaires pour annoncer le vote a, quant à elle, été supprimée.

<sup>91</sup> Articles pertinents : articles 41 et 106(a).

<sup>92</sup> Un total de 180 « objets de vote » furent soumis au vote : le Préambule qui fut divisé en huit sections, 146 articles et 26 titres, en plus de certaines modifications proposées (source : Conférence de presse de Habib Khedher, Rapporteur général de la Constitution, 18 octobre 2013).





Le Président Marzouki, le Président de l'ANC Ben Jaâfar et le Premier ministre Ali Laârayedh chantant l'hymne national durant la cérémonie de signature de la Constitution le 27 janvier 2014.

Par ailleurs, la Constitution fut adoptée par l'ANC par une très large majorité de 200 voix sur les 216 députés présents le jour du vote<sup>93</sup> alors que seulement 145 voix étaient nécessaires pour son adoption. Le 27 janvier 2014, la Constitution fut signée par le Président de la République, Mohamed Moncef Marzouki, le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar et le Chef de gouvernement de l'époque, Ali Laârayedh. La Constitution entra en vigueur le 10 février 2014, après sa publication dans une édition spéciale du Journal Officiel de la République Tunisienne.<sup>94</sup>

Durant les quatre semaines de la phase d'adoption, le Centre Carter publia deux déclarations conjointes avec Human Rights Watch, Amnesty International et Al Bawsala : l'une, le 3 janvier 2014, réitérant les recommandations de juillet 2013 pour un

plus grand respect des engagements de la Tunisie eu égard aux normes internationales, et la seconde, le 14 janvier, axée spécifiquement sur l'indépendance du judiciaire et l'impartialité de la engagements de la Tunisie eu égard aux normes internationales, et la justice. Cette deuxième déclaration conjointe appela l'ANC à assurer au pouvoir judiciaire l'indépendance afin de protéger les droits humains<sup>95</sup>.

### **Le règlement intérieur: une interprétation flexible**

Les procédures régissant le vote article par article – bien que prévues par le règlement intérieur de l'ANC – évoluèrent tout au long des quatre semaines de cette dernière phase du processus. L'ANC les interpréta de manière flexible, essentiellement afin d'éviter des blocages politiques.

<sup>93</sup> Comme énoncé auparavant, le député Mohamed Allouche est décédé le 22 janvier 2014 avant le vote sur la Constitution à la suite d'une attaque cardiaque.

<sup>94</sup> Edition spéciale du Journal Officiel (le J.O.R.T.), 10 février 2014. [http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution\\_1.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution_1.pdf)

<sup>95</sup> « Tunisie : Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution », 3 janvier 2014 et « Tunisie : Améliorer les garanties relatives à l'indépendance de la Justice », 14 janvier 2014.



La tension au sein l'ANC fut considérable lorsque Habib Ellouze, membre conservateur d'Ennahdha et Mongi Rahoui, un membre de gauche du Bloc démocratique, déclenchèrent un débat sur le principe de la liberté de conscience.

Les amendements du 4 novembre du règlement intérieur permirent de rationaliser les procédures de vote en relevant le seuil de députés requis pour proposer des amendements et imposer des conditions plus strictes sur la tenue des débats<sup>96</sup>. Mais ces amendements ne couvrirent toutefois pas tous les aspects des débats. Ainsi, à diverses occasions au cours du vote article par article, la Commission des consensus dut à la dernière minute mettre en place des règles et procéder à des ajustements alors que les débats battaient leur plein.

Certains députés s'inquiétèrent par exemple du risque de voir les députés issus des grands blocs favorisés en termes de prise de parole. En

<sup>96</sup> Plus spécifiquement, les changements fondamentaux apportés le 4 novembre 2013 à l'article 106, furent notamment : (a) le nombre minimum de députés requis pour proposer des amendements : Ce nombre requis passa de 5 à 15 députés au minimum. Une proposition d'introduire un nouvel article pouvait également être faite, mais seulement par 30 députés au minimum. Un député ne pouvait faire qu'une seule proposition d'amendement par article, et celle-ci devait contenir tous les amendements afférant à tous les paragraphes de l'article

(b) La proposition devait également spécifier la formulation exacte de la disposition comme elle devrait apparaître dans la Constitution, ainsi que le nom du député (parmi ceux du groupe présentant l'amendement) qui défendrait la proposition en plénière (c). (c) Le délai pour proposer des amendements a été réduit de quatre jours à une journée seulement, les amendements proposés doivent être publiés le lendemain sur le site web de l'ANC et distribués à tous les membres. (d) Le délai pour demander de prendre la parole en plénière, pour ou contre les amendements proposés fut fixé à une journée. (e) Pour chaque « objet de vote », seul un député en faveur du texte et un contre pouvait prendre la parole. Le temps de parole pour chaque député était spécifié et ne dépassait pas trois minutes. Si plusieurs députés souhaitaient prendre la parole, la priorité était accordée aux députés qui n'avaient pas encore eu l'occasion de s'exprimer et il était demandé au Bureau de l'Assemblée de procéder à une loterie.

effet, l'article 106 révisé du règlement intérieur précisait que seul un député serait autorisé à s'exprimer pour défendre un article et un seul autre pour s'opposer à sa formulation, chaque intervention ne devant pas dépasser trois minutes. L'article prévoyait également que si plusieurs députés souhaitaient prendre la parole, la priorité serait donnée aux députés ne s'étant pas encore exprimés, le cas échéant en procédant à une loterie.

Si cet article essayait de garantir une certaine égalité entre les députés, il n'établissait cependant pas d'égalité entre les blocs, ceux comprenant un nombre importants de députés ayant de plus fortes chances d'être entendus. Lors du vote sur le paragraphe 3 du Préambule, par exemple, paradoxalement les députés s'étant prononcés pour et contre ce paragraphe étaient tous deux issus du parti Ennahdha. Un député de l'opposition proposa alors que dans des cas similaires il soit procédé à un nouveau tirage au sort, ce qui fut fait à partir de ce moment là.

Les règles fixant la prise de parole pour ou contre une proposition d'amendement n'avaient également pas été prises en compte dans les cas où une proposition d'amendement serait retirée au dernier moment. Cette situation se présenta pourtant fréquemment. Au début de la phase de vote article par article les députés ne furent pas autorisés à faire des observations sur une proposition d'amendement retirée, règle qui changea par la suite. Certains élus avaient en effet exigé que leur position soit entendue et intégrée dans les procès-verbaux, arguant qu'il est probable que lors de l'interprétation future de la Constitution, les juges se référeront aux débats pour déterminer l'intention du législateur.

Le règlement intérieur, tel que modifié, prévoyait que les amendements émanant de la Commission des consensus soient « obligatoires ». Il n'en demeure pas moins que ce terme fut interprété de façon différente : certains membres de l'Assemblée considéraient que l'ANC était obligée de voter conformément aux accords et compromis alors que d'autres estimaient qu'il ne s'agissait là que de simples orientations. Malgré cette divergence d'interprétation, la plupart des députés

votèrent généralement en faveur des amendements proposés par la Commission. Un tournant s'opéra toutefois lors du vote des articles concernant les conditions d'éligibilité du Président de la République, source de discorde pendant les deux ans du processus.<sup>97</sup> Pour la première fois, l'amendement proposé par la Commission des consensus fut rejeté. Les chefs des blocs se réunirent alors pour trancher la question. A partir de ce moment, le rôle de la Commission des consensus perdit fortement de son importance<sup>98</sup>.

La question qui suscita toutefois le plus d'interrogations parmi les observateurs du processus, ne concernait pas tant le rôle de la commission des consensus que l'interprétation de l'Article 93 du règlement intérieur et l'usage abusif dont il fut l'objet. Cet article prévoyait que le Rapporteur général de la Constitution pouvait exiger que l'Assemblée « réouvre le débat sur un article déjà approuvé (...), si de nouveaux éléments pertinents apparaissent avant la clôture des délibérations du projet de Constitution ». Cette clause fut largement appliquée lors du vote.

Dès le premier jour du vote, le Rapporteur général proposa de recourir l'Article 93 et de resoumettre le paragraphe 4 du préambule au débat en plénière, et ce, notamment à propos de la notion de « l'appartenance méditerranéenne » de la Tunisie. Bien que cette proposition ait été rejetée, elle créa un précédent.

Dans les jours qui suivirent, une altercation entre deux députés appartenant à des camps opposés eut un impact majeur sur la suite des débats. La tension au sein l'ANC atteignit son paroxysme après que Habib Ellouze, membre conservateur d'Ennahdha eut fait des déclarations aux médias, sur Mongi Rahoui, un membre de gauche du Bloc démocratique en le qualifiant d'« ennemi de l'Islam en tant que

laïc ».<sup>99</sup> Rahoui et d'autres députés condamnèrent fermement ces propos et firent valoir que les commentaires d'Ellouze pouvaient inciter des extrémistes religieux au dit député. Mongii Rahoui déclara avoir reçu des menaces dans les 48 heures suivant les accusations portées par Ellouze.<sup>100</sup> Cet épisode donna lieu à un vif débat pour savoir s'il fallait ajouter ou non à l'article 6 relatif aux libertés religieuses une interdiction sur les allégations d'apostasie, puisque cela pouvait exposer les individus accusés à des violences physiques voire à la mort. Les députés de l'opposition estimèrent alors que les déclarations de Habib Ellouze avaient généré de « nouveaux éléments pertinents » conformément à la formulation de l'article 93 du règlement intérieur. Ils réclamèrent l'amendement de l'Article 6 de manière à y inclure une obligation pour l'Etat de sanctionner l'incitation à la haine et à la violence ainsi que le *takfir* (accusation d'apostasie à l'adresse d'un musulman, considéré ainsi comme mécréant, ou *kafir*).

Pour la première fois, les débats sur un article déjà voté furent réouverts, ce qui eut pour conséquence de rendre les acquis plus aléatoires. S'il est vrai que l'Article 93 permettait de réviser un article si de « nouveaux éléments pertinents » venaient à survenir, les termes « nouveaux » et « pertinents » ne furent jamais clairement définis. Après de vifs débats, le Rapporteur général décida de recourir à l'arbitrage des chefs de bloc pour savoir si l'article 93 pouvait être appliqué. Ces derniers eurent recours au dit article à de multiples reprises, généralement pour résoudre des questions controversées. L'ANC invoqua ainsi cet article afin de réouvrir le débat sur plusieurs points, notamment sur l'article 36 (relatif au droit de grève), l'article 39 (désignant les valeurs à dispenser lors de la mise en œuvre du

<sup>97</sup> Les discussions concernaient la question de savoir s'il fallait prévoir un âge limite pour les candidats et quelles devaient être les restrictions concernant les binationaux – les deux questions avaient des conséquences directes pour certains candidats potentiels à la Présidence.

<sup>98</sup> La Commission des consensus continua à se réunir, selon les besoins, pendant la phase du vote article par article, assurant la médiation sur certaines questions et proposant des amendements, par exemple sur l'Article 45 (article 46 dans la Constitution finale) sur les droits de la femme.

<sup>99</sup> « Tunisie: La polémique entre Mongi Rahoui et Habib Ellouze relance le débat sur l'article 6 de la Constitution », Monia Ben Hamadi, HuffPost Maghreb, 5 janvier 2014.

<sup>100</sup> Mongi Rahoui était membre du parti El Watad dont le leader politique Chokri Belaid fut assassiné. Outre le fait d'être membre d'Al-Watad, Rahoui était également membre d'une coalition de gauche, le Front populaire auquel appartenait également le député assassiné, Mohamed Brahmi. Rahoui alléguait que Belaid comme Brahmi avaient été tués par des extrémistes religieux et que les commentaires visaient à ternir ses croyances religieuses pourraient avoir des conséquences mortelles pour lui.

---

droit à l'éducation) et l'article 74 (spécifiant les conditions auxquelles doit répondre tout candidat à la fonction de Président de la République)<sup>101</sup>. Le très controversé article 6 quant à lui dut être soumis au vote à trois reprises avant d'être adopté dans sa version définitive le 23 janvier 2014.

---

<sup>101</sup> Les articles qui ont fait l'objet d'un nouveau vote sur la base de l'article 93 du règlement intérieur sont les Articles 12, 32 (ancien article 31 dans le quatrième projet), 36 (35), 63 (62), 65 (64), 81 (80), 88 (87), 91 (90), 106 (103), 110 (107) et 111 (108), 121 (118), 122 (119) et 147 (145). Les articles 13 et 149 ont été ajoutés à la version finale et n'existaient pas dans le quatrième projet.

---

# Défis récurrents du processus constitutionnel

L'élaboration d'une Constitution dans des contextes de transition démocratique est souvent un processus qui engendre beaucoup de contestations et la Tunisie ne fut pas une exception. Les constituants sont généralement confrontés à d'importantes difficultés, dont plusieurs résultent des circonstances politiques et qui, par conséquent, échappent au contrôle de l'entité constituante. La façon dont les constituants réagissent face à ces circonstances et les choix qu'ils font pour ajuster le processus peuvent soit entraver la tâche de l'adoption de la nouvelle Constitution, soit au contraire la faciliter si les citoyens considèrent le texte satisfaisant et légitime.

---

*La composition du Bureau de l'ANC et des commissions étant basée sur la représentation proportionnelle de 2011, ces structures se sont progressivement retrouvées en déphasage avec le nouvel équilibre de politique en Tunisie.*

En Tunisie, certains des choix de l'ANC ont créé des tensions et provoqué des retards et des frustrations. A certains moments, ces choix ont même menacé de faire échouer l'ensemble du processus. L'incapacité de l'institution d'élaborer une feuille de route permettant de tracer la voie et de prévoir les étapes du processus dans un calendrier clair, fut indéniablement un des facteurs d'affaiblissement du processus. S'y sont ajoutées des polémiques dues à l'imprécision du règlement intérieur, à l'absence d'un mécanisme de contrôle juridictionnel ainsi qu'au manque de clarté quant au rôle des experts dans le processus. Celui-ci s'est déroulé dans un environnement marqué par des

alliances politiques en constante mutation au sein de l'Assemblée, sans positions cohérentes entre les partis d'une même coalition. Du fait de ces alliances changeantes, la composition des commissions ne reflétait plus le résultat des élections de 2011. La crédibilité de l'ANC fut en outre affectée par l'absentéisme chronique de certains députés, un problème que le Bureau de l'ANC ne géra pas de manière satisfaisante. L'ensemble de ces éléments contribua à ternir l'image de l'ANC auprès des citoyens tunisiens.

## Représentation et politique de changement d'alliances

Les élections du 23 octobre 2011 donnèrent lieu à un degré élevé de diversité politique au sein de l'ANC. A cette diversité s'ajouta une mutabilité incessante, due aux allées et venues des députés entre partis et blocs politiques. La composition du Bureau de l'ANC et des commissions étant basée sur la représentation proportionnelle de 2011, ces structures se sont progressivement retrouvées en déphasage avec le nouvel équilibre de politique en Tunisie. Les changements d'alliance ont en outre rendu plus difficile la conclusion, au niveau des partis politiques, d'accords sur le contenu de la Constitution. Cette instabilité a été, pour une large partie, atténuée par la stabilité du bloc le plus important au sein de l'Assemblée, celui du parti Ennahdha.

En février 2012, la plupart des membres de l'ANC faisaient parti d'un des sept blocs politiques, constitués autour d'un parti ou d'affinités politiques<sup>102</sup>. Le nombre des blocs resta relativement stable tout au long du processus (sept blocs au début contre cinq au

---

<sup>102</sup> Les articles 16 à 23 du règlement intérieur réglementaient la composition et les prérogatives des blocs politiques.

moment de l'adoption de la Constitution). Cela ne fut pas le cas de l'appartenance des députés à un parti politique, cinquante députés environ étant passés d'un parti à un autre, soit quasiment un quart des 217 membres de l'ANC.<sup>103</sup> En outre, alors que 11 partis avaient été élus au sein de l'ANC en 2011, 27 partis étaient représentés à l'Assemblée au moment de l'adoption de la Constitution. Le nombre de députés indépendants ou sans affiliation augmenta également considérablement.

**Tableau 2: Composition initiale des blocs politiques de l'ANC (février 2012)**

Blocs politiques	Nombre de membres
Ennahdha	89
Bloc démocratique	30
CPR	29
Ettakatol	22
Liberté et Démocratie	13
Liberté et Dignité	12
Al-Aridha	11
Non-affiliés	11
<b>Total</b>	<b>217</b>

Un premier changement dans la composition de l'ANC se produisit peu de temps après la prise de fonction des députés, avec la nomination de plusieurs membres de l'ANC à des postes au sein du nouveau gouvernement. Onze des dix-huit membres nommés démissionnèrent de l'ANC, cédant ainsi leurs sièges au candidat suivant sur la liste<sup>104</sup>. Compte tenu du principe de la parité verticale établi par la loi électorale de 2011 - alternance homme/femme sur les listes des candidats - et du fait que le plus souvent les hommes avaient été placés en tête de liste, ces démissions eurent pour conséquence une représentation plus importante des femmes au sein de l'Assemblée. Divers membres de sexe masculin de l'ANC ayant démissionné ou dans

certains cas étant décédés pendant le processus, le nombre de députées femmes passa de 59, soit 27 pour cent, aussitôt après les élections 2011, à 67, au moment de l'adoption de la Constitution, soit presque 31 pour cent<sup>105</sup>.

La décision d'Ettakatol et du CPR d'entrer dans une coalition avec Ennahdha provoqua un deuxième changement dans la composition de l'Assemblée. Nombre de leurs militants furent déçus par la décision de leurs partis d'être membres de la Troïka. Certains formèrent alors de nouveaux partis ou en rejoignirent d'autres, créant ainsi un changement significatif en termes de représentation de ces deux partis politiques<sup>106</sup>.

L'émergence de nouveaux partis politiques fut également une des causes de certaines mutations politiques au niveau de l'ANC. Le nouveau parti « L'Alliance démocratique » se créa suite à la défection de certains membres du parti PDP, qui plus tard devint Al-Joumhouri. Malgré ce mouvement de dissidence, les membres de l'Alliance Démocratique restèrent au sein du même bloc politique, le Bloc Démocratique, jusqu'à la fin du processus d'élaboration de la Constitution, tout en maintenant une étroite coordination avec leur ancien parti ainsi qu'avec d'autres formations proches de leur idéologie. Ce n'est que le 6 mars 2014, suite à l'adoption de la Constitution, que L'Alliance démocratique forma son propre bloc politique.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> « La Déclaration et la Plateforme d'Action de Beijing » adoptée en 1995 reconnaît en son paragraphe 187 que « La répartition équitable du pouvoir et des responsabilités à tous les niveaux est du ressort des gouvernements et d'autres acteurs qui doivent établir une analyse statistique des sexes et intégrer la problématique homme-femme dans l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. L'égalité dans le processus décisionnel est essentielle à l'émancipation de la femme. Dans certains pays, des mesures de discrimination positive ont permis de porter à 33,3% ou plus la proportion de femmes dans le gouvernement et les pouvoirs locaux. »

<sup>106</sup> Cela a notamment été le cas pour le CPR, dont plusieurs membres ayant fait défection pour créer leur propre parti et bloc politique, Al-Wafa. Par la suite, d'autres défections eurent lieu, et plusieurs députés créèrent leurs propres partis, notamment Al-Iklaa, qui n'était affilié à aucun des blocs politiques, et le Courant démocratique, qui demeura au sein du bloc politique du CPR.

<sup>107</sup> Le 13 mai 2014, le Bloc démocratique vit le départ des députés d'Al Joumhouri, ce qui fit passer le nombre de ses membres de 30 (au plus fort de son existence le groupe était composé de 35 membres, ce qui en avait fait le deuxième groupe le plus important de l'Assemblée) à 14.

<sup>103</sup> Voir le graphique préparé par Al Bawasala sur les changements de partis politiques : « Mercato des partis politiques de l'ANC », <http://majles.marsad.tn/fr/mercato>.

<sup>104</sup> Aux termes de l'article 123 du règlement intérieur, les membres démissionnaires étaient remplacés par le candidat suivant sur leur liste de candidats.



**Tableau 3: Affiliation Politique**

Affiliation Politique	Nombre des membres		
	Octobre 2011	Décembre 2013	Changement
Ennahdha	88	85	-3
Congrès pour la République	29	12	-17
La Pétition Populaire pour la Liberté, la Justice et le Développement (Al-Aridha Al-Chaabia)	26	0	-26
Ettakatol	20	12	-8
Le Parti Démocratique Progressiste	16	0	-16
Indépendant	9	17	8
L'Initiative (Al-Moubadra)	5	4	-1
Le Pôle Démocratique Moderniste	5	0	-5
Afek Tounes	4	3	-1
Le Parti Communiste	3	3	0
Le Mouvement Démocratique Socialiste	2	0	-2
Le Mouvement du Peuple (Harakat Achaab)	2	2	0
Parti de la Justice et de l'équité	1	0	-1
Parti Républicain Pour la Justice et la Liberté	1	0	-1
Le Parti du Néo-Destour	1	0	-1
Parti Unioniste de la Culture et de la Nation	1	0	-1
L'Union Patriotique Libre	1	2	1
Le Parti du Maghreb Libéral	1	1	0
Parti de la Lutte Progressiste	1	1	0
Mouvement Démocratique des Partiotés	1	1	0
L'Alliance Démocratique	0	11	11
Al-Massar	0	10	10
Tayyar Almahaba	0	7	7
Le Parti Al-Joumhour	0	7	7
Le Parti Appel de la Tunisie/ Nidaa Tounes	0	6	6
Le Mouvement Wafa	0	6	6
Le Parti Al-Amen	0	5	5
Courant Démocratique	0	4	4
Mouvement de la République	0	4	4
Voix des Personnes Tunisiennes	0	6	6
Parti Patriotique en Construction	0	3	3
Parti Iklaa	0	1	1
La Troisième Alternative	0	1	1
Parti pour la Réforme et le Développement	0	1	1
Le Front National Tunisien	0	1	1
Le Mouvement Tunisien pour la Liberté et la Dignité	0	1	1

Le mois de juin 2012 vit également la création d'un nouveau parti, Nidaa Tounes, dont l'importance n'allait cesser de croître.<sup>108</sup> A son apogée, Nidaa Tounes comptait 12 membres à l'ANC, un nombre plutôt remarquable pour un parti qui n'existait pas encore au moment de l'élection 2011. Même si le parti eut à un moment donné la possibilité de créer son propre bloc politique au sein de l'Assemblée, il ne le fit jamais fait. Le nombre de ses membres se réduisit ensuite à six, suite à une vague de démissions, si bien qu'il ne remplissait plus les critères pour constituer un bloc. Ses membres se répartirent entre le Bloc démocratique et les membres non affiliés.

Le déclin du parti d'Al-Aridha Al-Chaabia (La Pétition Populaire), troisième en terme de sièges (26) en 2011, fut une autre évolution majeure de la composition de l'ANC. Ce parti peu connu avant l'élection 2011, enregistra un grand nombre de démissions au cours du processus et ne put conserver que sept membres. Regroupés sous un nouveau nom, Tayyar Al-Mahabba, ce parti n'eut plus assez de membres pour permettre la formation d'un bloc politique conformément au règlement intérieur<sup>109</sup>. Al-Massar (autrefois le Pôle Démocratique Moderniste - PDM) fut le parti qui bénéficia le plus des mutations du paysage politique de l'ANC et vit une augmentation constante de ses membres<sup>110</sup>.

Ces défections eurent un impact direct sur la représentation politique au sein des diverses

structures de l'ANC. Compte tenu du fait que la composition des commissions de l'ANC ainsi que celle du Bureau et de la direction de l'ANC avaient été basées sur le principe de la représentation proportionnelle des résultats du scrutin de 2011, les changements survenus créèrent des tensions, certains partis ou blocs politiques s'y trouvant surreprésentés tandis d'autres se considéraient sous-représentés.<sup>111</sup>

Le Bureau et, en particulier, la direction de l'ANC, furent ainsi directement concernés par les changements d'allégeance politique au sein de l'Assemblée. Les postes au sein de la direction (le Président et les deux Vice-présidents de l'ANC) avaient été répartis entre les partis de la Troïka, le Président étant d'Ettakatol, la Première Vice-président d'Ennahdha et le Deuxième Vice-président du CPR. La décision du deuxième Vice-président de rejoindre Ettakatol, engendra une représentation disproportionnée d'Ettakatol à la tête de l'Assemblée, alors qu'en réalité le bloc politique du parti s'était affaibli, étant donné qu'il lui restait tout juste le nombre minimum de députés prévu pour avoir le droit de former un bloc politique.

Malgré le changement de forces politiques au sein de l'Assemblée, la direction de l'ANC n'envisagea jamais de révision de la composition des commissions - ne voulant pas ouvrir une boîte de Pandore - mais également en raison de la perte d'influence que risquaient de subir Ettakatol et le CPR. Ennahdha, de loin le parti politique le plus important de l'Assemblée, resta remarquablement stable tout au long du processus, passant de 89 députés à 91 au moment de l'adoption du texte<sup>112</sup>.

La question de la représentation équitable des députés indépendants et sans affiliation se posa également. En effet, le nombre de députés non affiliés à un bloc politique connut une forte augmentation au cours des deux années du processus en passant de 11 à presque 50 députés, soit presque un

<sup>108</sup> Le parti s'est surtout développé aux dépens d'Ettakatol et du CPR mais il a également hérité de nombreux députés d'Al-Aridha. Quittant Ettakatol, Khmais Ksila rejoint Nidaa Tounes en août 2012, Fatma Gharbi l'a fait le 13 novembre 2012 (démissionnaire ensuite) et Selim Ben Abdesslem le 9 juillet 2013. Nidaa Tounes a également accueilli deux démissionnaires du CPR le 23 août 2012 : Abdelaziz Kotti et Dhamir Al Manai (tous deux démissionnaires par la suite), ainsi que d'un ancien du CPR, plus tard membre d'Al-Wafa : Mohamed Ali Nasri, qui adhéra à Nidaa Tounes le 6 septembre 2012. De même, Ibrahim Kassas et Mouldi Zidi quittèrent Al-Aridha pour adhérer à Nidaa Tounes le 8 août 2012 (tous deux démissionnaires par la suite), Abdelmonem Krir et Rabiaa Najlaoui firent de même quelques mois plus tard, respectivement le 24 octobre et le 6 novembre 2012.

<sup>109</sup> Al-Aridha fut officiellement dissous par son président le 28 avril 2013 pour être remplacé le 22 mai 2013 par le courant Tayyar Al-Mahabba.

<sup>110</sup> Les cinq premiers membres d'Al-Massar (autrefois Pôle Démocratique Moderniste - PDM - lors de l'élection 2011) furent rejoints par quatre anciens membres d'Ettakatol, Selma Mabrouk, Karima Souid, Abdelkader Ben Khmis et Ali Bechrifa, qui y adhérèrent respectivement le 25 mars 2013, pour K. Souid et S. Mabrouk, le 7 septembre 2013, pour A. Ben Khmis et le 21 décembre 2013, pour A. Bechrifa.

<sup>111</sup> Par exemple, le CPR perdit trois de ses sièges au sein de la commission constituante sur les Pouvoirs judiciaires au profit d'Al-Wafa, un parti qui n'existait pas au moment des élections de l'ANC et qui était moins représenté que le CPR au sein de l'Assemblée.

<sup>112</sup> Kamel Saadaoui (Mouvement des Démocrates Socialistes - MDS) et Naoufel Ghribi (CPR) rejoignirent le bloc politique d'Ennahdha, le 12 juillet et le 20 octobre 2013, respectivement.

quart des membres de l'ANC. Cette question retarda notamment la création de la Commission des consensus, puisqu'il fallut trouver une formule pour assurer une représentation adéquate des indépendants afin de refléter la diversité de leur positions politiques. Après de longues négociations, le Bureau de l'ANC décida au final que tout indépendant souhaitant être représenté au sein de la commission devait collecter les signatures de sept autres indépendants, tout autre nombre plus élevé étant difficile à atteindre, vu la large différence de point de vue entre les indépendants<sup>113</sup>. L'augmentation du nombre des députés indépendants/sans affiliation eut également des effets sur les débats en session plénière. Ces députés eurent en effet des difficultés à s'entendre sur le choix d'un porte-parole en raison de la divergence de leurs points de vue politiques et de leurs idéologies. Cela réduisit leur impact sur les débats et les empêcha de se faire représenter conformément à leur importance numérique lors des débats, tout comme dans les autres instances.

*Bien que l'ANC doive être félicitée pour son approche délibérative et consultative interne, il faut reconnaître que l'absence d'un plan de travail clair définissant les différentes étapes du processus et le temps nécessaire à sa finalisation fut l'un des principaux obstacles auxquels les rédacteurs de la Constitution tunisienne furent confrontés.*

Même si le « nomadisme » politique faisait partie de réalité de l'ANC, il n'en fut pas pour le moins critiqué, surtout par le mouvement Tayyar Al-Mahabba (autrefois Al-Aridha), qui avait souffert d'un important nombre de défections. Ce parti demanda même que les membres de l'ANC ayant quitté le parti ou la liste sur laquelle ils avaient été élus soient obligés de démissionner. Pendant le vote article par article de la Constitution, ce mouvement présenta un amendement en ce sens afin de sanctionner tout membre de l'Assemblée qui « quitte le parti ou la coalition électorale au

<sup>113</sup> Conformément à l'article 41 bis du règlement intérieur.

nom duquel/de laquelle il avait été élu pour un(e) autre »<sup>114</sup>. Les députés ayant changé de parti s'y opposèrent, invoquant leur liberté d'opinion, ainsi que le droit de revoir leur affiliation au regard de l'évolution du paysage politique. Au final, l'amendement ne fut pas retenu.

## **Absence de coalitions thématiques**

Au-delà des blocs politiques, il convient de noter que les députés ne créèrent pas de groupes thématiques interpartis ou de groupes de pression au sein de l'Assemblée, par exemple pour défendre les droits des femmes, les droits des jeunes ou certaines préoccupations régionales. Bien que le règlement intérieur de l'ANC indiquât que les députés ne pouvaient appartenir qu'à un seul bloc politique, rien n'interdisait la création de groupes d'intérêts thématiques. Les députés auraient dès lors pu se regrouper sur une base informelle pour créer de tels groupes afin de renforcer leur influence au sein de l'Assemblée.

La seule tentative de cette nature fut celle de certaines femmes députés, qui essayèrent d'organiser un groupe informel transcendant les considérations partisans afin de faire pression pour inclure une meilleure protection des droits des femmes dans la Constitution. Cette initiative n'aboutit cependant jamais. Ce n'est que lors de la dernière étape du processus d'adoption de la Constitution, qu'un groupe se forma autour de cette thématique afin de demander une protection accrue des droits des femmes dans la version finale de la Constitution.

Le Centre Carter encourage l'Assemblée des Représentants du Peuple ainsi que les entités chargées du processus constitutionnel dans d'autres pays à envisager dès le début de leurs travaux la mise en place de groupes informels thématiques. Les expériences d'autres pays montrent que ces groupes peuvent aider à renforcer la confiance entre les groupes politiques au sein d'une assemblée législative.

<sup>114</sup> Cet amendement visant à ajouter un paragraphe à l'article 54 de la Constitution relatif au droit de vote a été présenté par Ayman Zwaghi (Al-Aridha/Tayyar Al-Mahabba) au cours du vote article par article, mais il fut rejeté en séance plénière à l'issue d'un vote sanctionné par 89 voix contre, 16 abstentions et 54 voix pour.

Cela permet également d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de favoriser des accords entre les partis politiques et facilite ainsi la prise de décision législative et politique<sup>115</sup>. L'Assemblée devrait également envisager de fournir à ces groupes informels le soutien logistique et administratif requis pour renforcer leur efficacité.

## L'organisation du processus constitutionnel

Bien que l'ANC doive être félicitée pour son approche délibérative et consultative interne, il faut reconnaître que l'absence d'un plan de travail clair définissant les différentes étapes du processus et le temps nécessaire à sa finalisation fut l'un des principaux obstacles auxquels les rédacteurs de la Constitution tunisienne furent confrontés. Au lieu d'essayer d'enrayer les retards récurrents en adoptant une planification plus réaliste et tenable et en optant pour une communication plus claire, l'ANC continua de vouloir répondre au mécontentement du public causé par la lenteur du processus, en annonçant des dates butoirs irréalistes – inlassablement manquées.

Bien que les exemples d'autres pays indiquent qu'il n'est pas rare que les processus d'élaboration de Constitution – notamment lorsqu'ils sont participatifs – prennent généralement entre 18 et 24 mois, la plupart des acteurs politiques tunisiens, à l'exception du CPR, insistèrent en 2011 pour que le processus ne dure qu'un an<sup>116</sup>. Ainsi le décret du 3 août 2011 portant convocation du corps électoral pour l'élection des membres de l'ANC prévit un mandat d'une année<sup>117</sup>. A ce décret s'ajouta

une déclaration politique signée le 15 septembre 2011 par plusieurs partis politiques représentés au sein de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, s'engageant à ce que les travaux de l'ANC prennent une année.<sup>118</sup> Cependant, l'OPPP, adoptée par l'Assemblée en décembre 2011, et qui primait sur toutes les autres lois, agissant comme une sorte de Constitution, ne mentionna aucun délai.

Les commissions constituantes mises en place par l'ANC commencèrent leur travail en février 2012. Pour tenir le délai d'un an, il ne restait à l'Assemblée que huit mois pour l'élaboration, la discussion et l'adoption de la Constitution – un calendrier très ambitieux, compte tenu du fait que l'ANC avait décidé d'écrire la Constitution à partir « d'une feuille blanche » plutôt que d'amender la Constitution de 1959. Les observateurs du processus ne furent dès lors pas surpris lorsque le Rapporteur général de la Constitution annonça le 13 août 2012, que l'adoption de la Constitution serait reportée de plusieurs mois, à une date indéterminée entre février et avril 2013. Cette annonce déçut de nombreux citoyens tunisiens qui espéraient que la période de transition s'achèverait un an après les élections. Ces attentes avaient été nourries par plusieurs déclarations d'acteurs politiques, qui avaient mentionné, de manière répétée, la date du 23 octobre 2012, comme point final du processus constitutionnel, et ce, malgré les obstacles évidents qui rendaient difficile le respect de cette date butoir.

Une fois encore, le délai ne fut pas respecté, et au printemps 2013, suite à l'assassinat de Chokri Belaïd les facteurs extérieurs influencèrent le processus constitutionnel, déjà mal en point, à tel point que sa finalisation devint de plus en plus difficile. En définitive, il fallut une initiative extérieure à l'ANC, à savoir le dialogue national parrainé par le Quartet, pour aider à la mise en place d'une feuille de route menant à l'adoption de la Constitution le 27 janvier 2014.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Voir, par exemple, « Women's Caucus Fact Sheet », du National Democratic Institute (NDI). Fact-sheet [http://old.iknowpolitics.org/files/NDI-Womens%20Caucus%20Fact%20Sheet\\_0.pdf](http://old.iknowpolitics.org/files/NDI-Womens%20Caucus%20Fact%20Sheet_0.pdf)

<sup>116</sup> Voir l'exemple cité dans "Constitution-Making and Reform: Options for the Process", publié par Interpeace, novembre 2011. p.49: « The constitutional convention for the United States took nearly four months; ratification by the states took a further forty months. (...) The Eritrean process took 38 months from the proclamation of the constitutional Assembly to ratification of the Constitution. The South African process took five years from the beginning of multiparty negotiations to the adoption of the final Constitution. The Ugandan commission took from 1989-1993 to prepare a draft Constitution, and the final Constitution was adopted in 1995 ». Voir également « Rédaction d'articles ou d'amendements constitutionnels autour du cas tunisien », Democracy Reporting International (DRI), 2012.

<sup>117</sup> Décret 2011-1086 du 3 août 2011.

<sup>118</sup> A l'exception du CPR, le seul parti à avoir affirmé dès le début que le processus d'élaboration de la Constitution prendrait plus d'un an.

<sup>119</sup> Les premiers délais fixés par le Quartet n'étaient pas non plus réalistes, mais ils avaient pour finalité de faire pression sur les acteurs

---

Pendant les deux ans de son observation des travaux de l'ANC, le Centre Carter encouragea sans cesse l'ANC à élaborer une feuille de route pour mieux organiser son travail, pour que le processus soit plus transparent aux yeux des citoyens et pour mieux expliquer la complexité de sa tâche.

Le Centre Carter recommande que les entités constituantes dans d'autres pays établissent dès le début du processus un plan de travail détaillé, accompagné d'un calendrier pour l'élaboration et l'adoption de la Constitution, afin d'assurer une meilleure planification des travaux et de permettre aux citoyens de mieux appréhender la poursuite de ces travaux.

### **Un règlement intérieur parfois inadapté**

Le règlement intérieur de l'ANC, adopté en janvier 2012, était peu détaillé et ne couvrait pas tous les cas de figure qui allaient se poser à l'ANC. Chaque étape du processus mit en exergue de nouvelles insuffisances du texte, risquant, suivant les circonstances d'entraver le processus constitutionnel.

Comme noté précédemment, l'ANC amenda le règlement intérieur quatre fois, entre mars 2013 et janvier 2014, parfois pour corriger des ambiguïtés dans les procédures relatives à des questions centrales du processus, parfois en réaction à des tensions internes et externes ou encore pour s'adapter à de nouveaux développements politiques.<sup>120</sup> Quelques

---

politiques afin de les amener à prendre conscience de l'urgence de la situation. La feuille de route du Quartet prévoyait, dans un premier temps, que le processus d'adoption de la Constitution serait finalisé en quatre semaines, à partir de la première séance du dialogue national. Le dialogue avait été officiellement lancé le 5 octobre 2013, ce qui signifiait que le processus d'élaboration de la Constitution aurait dû être finalisé avant le 2 novembre 2013.

<sup>120</sup> L'ANC adopta son règlement intérieur le 20 janvier 2012, (publié dans le Journal officiel, le JORT, le 14 février 2012). Le premier amendement fut apporté le 15 mars 2013 (publié dans le JORT du 22 mars 2013). Les articles 24, 36, 38, 52, 61, 62, 72, 82, 85, 87, 89, 91, 100, 104, 106, 108, 109, 114 et 126 furent alors amendés. Un article 88 bis fut également ajouté. Le deuxième amendement du règlement intérieur fut apporté le 4 novembre 2013 (publié dans le JORT du 29 novembre 2013). Les articles 36, 79, 106, 126 et 89 furent alors amendés. Le troisième amendement est daté du 27 novembre 2013 (publié dans le JORT du 6 décembre 2013). Les articles 36 (nouveau) et 79 (nouveau) furent alors amendés, de même que l'article 20. Le quatrième amendement du règlement intérieur est daté du 2 janvier 2014 (publié dans le JORT du 14 janvier 2014). L'article 41 fut alors amendé et un article 106 bis fut inséré.

changements apportés au règlement permirent de corriger certaines lacunes identifiées ainsi que de clarifier les rôles et responsabilités des diverses structures de l'ANC. D'autres ne servirent qu'à compliquer encore davantage la situation<sup>121</sup>.

Cela fut par exemple le cas au printemps 2013, lorsque l'Assemblée fut en proie à de nombreuses controverses eu égard aux prérogatives du Comité de rédaction par rapport à celles des commissions constituantes. Le règlement intérieur ne définissait pas de manière claire l'ampleur des pouvoirs du Comité de rédaction pour remanier les diverses parties du projet de Constitution rédigées par les commissions. L'Article 104 disposait simplement que le Comité était en charge de « l'établissement de la version définitive du projet de la Constitution conformément aux décisions de l'assemblée plénière » sans autre précision. Par ailleurs, le règlement intérieur, était silencieux sur les dispositions transitoires et les procédures à suivre pour leur élaboration puisqu'il n'assignait explicitement aux six commissions constituantes que « la rédaction des articles relatifs aux thèmes du projet de Constitution »<sup>122</sup>.

En mars 2013, suite à la crise politique provoquée par l'assassinat de Chokri Belaïd, l'ANC se réunit en plénière pour amender le règlement intérieur dans l'espoir d'accélérer le processus. L'article controversé 104 traitant des pouvoirs du Comité de rédaction fut amendé et son nouveau libellé énonça que le « Comité se réunit pour préparer la version finale du texte du projet de Constitution en se basant sur le travail des commissions (...) ». De nouveau, les dispositions transitoires furent oubliées.

Les termes « en se basant sur » furent interprétés différemment par les diverses parties prenantes et le Comité de rédaction remania considérablement certaines dispositions déjà votées par les commissions tout en ajoutant un dixième chapitre concernant les dispositions

---

<sup>121</sup> Se référer aux deux sections « Processus d'élaboration de la Constitution » et « Processus d'adoption de la Constitution » pour de plus amples informations sur les diverses crises concernant le règlement intérieur de l'ANC.

<sup>122</sup> Article 64 du règlement intérieur.

transitoires, sans se référer aux commissions. La controverse qui en jaillit, faillit faire échouer le processus dans son ensemble et fut une des raisons pour lesquelles la Commission des consensus fut créée en juillet, suite à la publication du projet final en juin 2013 et dut travailler des mois pour parvenir à un consensus<sup>123</sup>.

Cette crise aurait pu être évitée si les députés avaient veillé à ce que le règlement intérieur soit plus précis, détaillé et clair en ce qui concerne chacune des structures de l'ANC, leurs rôles et les mécanismes consultatifs qu'elles devaient utiliser. Comme noté précédemment, le règlement intérieur se révéla également lacunaire, bien que dans une moindre mesure, au cours de la phase d'adoption de la Constitution<sup>124</sup>.

L'expérience de l'ANC, concernant son règlement intérieur, laisse à penser que l'une des premières tâches à laquelle devrait s'atteler toute entité constituante est de prévoir assez de temps pour procéder à d'amples consultations et réflexions avant l'adoption de son règlement intérieur. Peut-être que, plus que toute autre chose, le travail consenti à ce niveau pourrait épargner à l'entité constituante des mois de retard et de tensions. Dans le cas de l'ANC, l'absence de planning et de feuille de route pour le processus exacerba d'autant plus ce problème, en ce qu'elle rendit difficile toute planification préalable et toute prévision concernant les prochaines étapes et les exigences qu'elles comporteraient. En outre, non seulement le règlement intérieur était souvent ambigu, mais il fut aussi faiblement mis en œuvre et ne fut pas toujours appliqué uniformément à tous les membres de l'Assemblée et à toutes les étapes du processus<sup>125</sup>.

Le Centre Carter recommande que l'Assemblée des Représentants du Peuple fasse le bilan des difficultés rencontrées dans l'application du règlement intérieur par l'ANC avant d'entamer la rédaction de son propre

règlement. Comme souligné de manière plus approfondie dans la section des « Thématiques et enjeux principaux de la Constitution » du présent rapport, le Centre Carter recommande également que l'assemblée législative adopte un amendement à la loi ayant créé l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi (IPCCPL) afin de lui confier le contrôle du premier règlement intérieur de la nouvelle Assemblée<sup>126</sup>. Le fait de confier ce mandat à l'IPCCPL pourrait contribuer à garantir que l'exercice du pouvoir législatif se fasse conformément aux exigences de la Constitution.

### **Absentéisme et redevabilité**

L'absentéisme, aussi bien en commissions qu'en sessions plénières, fut une question centrale du processus constitutionnel, qui engendra des retards considérables dans le travail de l'ANC et nuisit profondément à sa crédibilité. En plus du fait que ce phénomène affecta la confiance des citoyens tunisiens dans le travail de l'Assemblée, cet absentéisme empêcha les commissions responsables des différentes parties des projets de Constitution de finaliser leurs travaux dans les délais impartis, ce qui retarda le processus dans son ensemble.

Ainsi, la plupart du temps les commissions furent obligées de travailler sans être au complet, même lors de débats et de votes cruciaux sur des articles sensibles de la Constitution<sup>127</sup>. Il arriva fréquemment que les membres absents lors des travaux de leur commission protestèrent contre le fait que d'importantes décisions avaient été prises sans eux et demandèrent leur réexamen. En outre, bien souvent les sessions des commissions ne purent pas se tenir en raison de l'absence de

<sup>123</sup> Voir la section sur le « Processus d'élaboration de la Constitution » pour de plus amples informations.

<sup>124</sup> Voir la section du présent rapport intitulée « Le Processus d'adoption de la Constitution », pour de plus amples informations

<sup>125</sup> Voir la section intitulée « Processus d'élaboration de la Constitution » et « Processus d'adoption de la Constitution » pour de plus amples exemples y relatifs

<sup>126</sup> Voir la section les « Thématiques et enjeux principaux de la Constitution » pour plus de détails.

<sup>127</sup> Ainsi, lorsque la question sensible relative au futur système politique de la Tunisie fut débattue le 4 juillet 2012 au sein de la commission des Pouvoirs législatif et exécutif, seuls 15 des 22 membres de la commission étaient présents. Neuf d'entre eux étaient d'Ennahdha, et ceux-ci ont voté en faveur d'un régime parlementaire. En raison des fortes protestations d'autres députés, la question fut rouverte aux débats au sein de la commission. La question éminemment sensible du système politique ne fut en fait jamais tranchée au niveau de la Commission mais par la Commission des consensus.



quorum requis (la majorité absolue des membres). Ce phénomène toucha également les sessions plénières<sup>128</sup>. En l'absence de quorum les débats ne pouvaient pas se tenir. Mais il arriva également que les membres quittent l'hémicycle avant la fin des discussions, provoquant ainsi une perte du quorum nécessaire pour passer au vote. Fait révélateur s'il en est, pendant les deux ans que dura le processus constitutionnel, seul le vote de la Constitution dans son ensemble réussit à réunir l'ensemble des députés.

*L'absentéisme, aussi bien en commissions qu'en sessions plénières, fut une question centrale du processus constitutionnel, qui engendra des retards considérables dans le travail de l'ANC et nuisit profondément à sa crédibilité.*

En théorie, ces absences auraient dû être sanctionnées, conformément au règlement intérieur dont plusieurs articles traitaient directement des absences injustifiées dans divers contextes.<sup>129</sup> Le règlement intérieur ne traitait pas précisément des absences en séances plénières, mais sa section régissant le statut de membre de l'ANC interdisait expressément aux députés de s'absenter sans justification et indiquait qu'« au-delà de trois absences non justifiées à des séances au cours d'un même mois, il appartenait au Bureau de fixer une

<sup>128</sup> Il ressort de l'analyse des 22 votes en plénière, qui se sont déroulés du 17 janvier au 25 février 2013, et rendue publique par l'organisation de la société civile, Al Bawsala, que 90 députés (sur 217), en moyenne, avaient voté à chaque séance, soit 41 pour cent des membres de l'ANC. Le taux de participation le plus élevé à un vote était tout juste de 44 pour cent (soit 123 députés). Au cours de cette période, trois votes furent organisés avec la participation de moins de 50 membres de l'ANC. Voir l'audition d'Al Bawsala par la commission du règlement intérieur et de l'immunité en mars 2013 <http://www.albawsala.com/pub/513895f3b197de5f5e1caa51>

<sup>129</sup> Les A articles 52-54, décrivant dans le détail le fonctionnement des commissions, proposaient des moyens pour garantir une présence maximum des députés et précisaient que leur présence aux réunions des commissions était obligatoire. L'article 53 permettait le retrait de la qualité de membre de commission à tout député qui s'absenterait à plus de trois sessions consécutives sans autorisation. L'article 125 indiquait que les membres de l'Assemblée devaient participer avec assiduité aux sessions plénières et aux travaux des commissions dont ils étaient membres. Une dérogation – très controversée – fut accordée aux membres de l'ANC qui étaient membres du gouvernement ou qui exerçaient d'autres responsabilités d'Etat en dehors de l'Assemblée. Ces membres étaient automatiquement dispensés de l'obligation de participer aux réunions et aux sessions plénières de l'ANC.

déduction des indemnités, proportionnelle au nombre d'absences »<sup>130</sup>. Ces dispositions ne furent cependant jamais mises en application, ce qui contribua à l'émergence d'une culture dans laquelle l'absentéisme devint la norme<sup>131</sup>.

Cette pratique ternit la réputation déjà compromise de l'Assemblée, en particulier du fait de la retransmission des sessions plénières en direct à la télévision. Pour tenter de faire pression sur les députés pour qu'ils assistent aux séances, l'ANC mit en place, en novembre 2012, un système de cartes magnétiques pour retracer les votes, mais cette mesure n'eut pas d'effet sur le taux d'absentéisme. En mars 2013, l'Assemblée amenda le règlement intérieur afin de faire passer d'une heure à une demi-heure le délai à l'issue duquel les commissions pouvaient commencer leurs travaux, même en l'absence de quorum<sup>132</sup>. Le règlement intérieur révisé prévoit aussi la publication de la liste des présents aux plénières et aux sessions des commissions dans un délai ne dépassant pas trois jours après la fin de chaque session, chaque absence devant être qualifiée de justifiée ou de non justifiée<sup>133</sup>. Cependant, aucune liste de présence ne fut publiée avant le mois d'octobre 2013 et aucune des mesures prises n'eurent un impact significatif sur l'absentéisme.

<sup>130</sup> Section VII, article 126 du règlement intérieur.

<sup>131</sup> Le Président de l'ANC, pour sa part, n'a pas offert un exemple particulièrement positif aux députés. Au mois de mai 2013, Ben Jaâfar avait présidé 13 séances plénières, les Vice-présidents Mehrzia Laâbidi et Arbi Abid en ayant présidé 32 et 18, respectivement. (Voir : « Tunisie/ANC : Un fort taux d'absentéisme parmi Ettakatol et l'opposition », 7 mai, 2013 <http://www.gnet.tn/temps-fort/tunisie/anc-un-fort-taux-d-absenteisme-parmi-ettakatol-et-l-opposition/id-menu-325.html>)

Certains des députés choisirent pour exercer des fonctions ministérielles d'être démissionnés de l'ANC dès 2011, cédant leur siège à la personne suivante sur la liste. Mais cinq députés cumulèrent le mandat de député et de ministre et avaient le taux de participation le plus faible, qui variait entre 0 et 6 pour cent. Selon les chiffres publiés sur le site marsad.tn, en mai 2013, Khalil Zaouia (Ettakatol, ministre des Affaires sociales) n'avait voté qu'une seule fois, tandis que Abdelwahab Maater (CPR, ministre de la Formation professionnelle et de l'Emploi, puis ministre du Commerce et de l'Artisanat), Abderrahmane Ladgham (Ettakatol, ministre auprès du Premier ministre chargé des Affaires de Malversation), Abdellatif Abid (Ettakatol, ministre de l'Education) et Slim Hamidene (CPR, ministre des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières) avaient des taux de présence variant de 3 à 6 pour cent. Khalil Zaouia renonça finalement à son mandat au sein de l'ANC le 1 juin 2013. Outre ces cas particuliers, la participation des membres individuels aux votes différait considérablement, leurs taux de présence variant entre neuf et 100 pour cent. (Mohamed Lotfi Ben Mesbah (CPR) et Warda Turki (Ennahdha) respectivement – taux de mai 2013.)

<sup>132</sup> Article 52 du règlement intérieur.

<sup>133</sup> Article 126 du règlement intérieur.

Lorsque le Bureau de l'ANC commença à publier les listes de présence en octobre 2013, l'utilité de ces informations était discutable.<sup>134</sup> Cette initiative fit en effet l'objet de critiques de la part de certains représentants et acteurs de la société civile : au lieu de percevoir ces mesures comme des initiatives visant à renforcer la crédibilité et la transparence de l'ANC, ceux-ci estimèrent qu'elles étaient politiquement motivées et seraient source de discordes, notamment en raison du fait que les listes de présence publiées coïncidaient avec le retrait de plusieurs membres de l'opposition suite à l'assassinat du député Brahmi. De plus, les listes comptabilisaient les députés aux absences justifiées parmi les « présents », ce qui donnait une idée fautive, parfois même complètement déformée, de l'assiduité des membres de l'ANC. Par exemple, selon les chiffres de l'ANC le ministre du Commerce et de l'Artisanat (Abdelwahab Maâtar, CPR) avait un taux de présence de 100 pour cent au cours du débat général de juillet 2013 sur la Constitution. Selon l'analyse faite par Al-Bawsala, il n'avait pourtant participé au vote qu'à 43 pour cent des sessions et était classé 191<sup>ème</sup> sur 217 députés, en termes de présence réelle.<sup>135</sup> Enfin, les listes ne mentionnaient que les votes en plénière et négligeaient les sessions des commissions, sur lesquelles l'absentéisme avait un véritable impact.

Suite à la reprise des travaux de l'Assemblée à l'automne 2013 et aux compromis conclus sur plusieurs questions litigieuses par les députés avant la phase d'adoption de la Constitution, les membres de l'ANC firent plus d'efforts pour être présents en plénière. Le vote article par article vit alors un taux de présence général de deux tiers. Cependant, le degré d'assiduité d'un député à l'autre et d'un vote à l'autre continua de varier.<sup>136</sup> Seuls deux députés, Habib Khedher

et Imen Ben Mohamed (Ennahdha), furent présents à tous les votes sur la Constitution pendant le mois de janvier 2014.<sup>137</sup>

A un moment crucial de la période de transition en Tunisie, le problème de l'absentéisme chronique contribua à questionner l'engagement qu'avait pris l'ANC en termes de transparence et de redevabilité vis-à-vis des citoyens. Ce processus long demanda indéniablement d'importants sacrifices personnels aux membres de l'ANC et beaucoup de députés firent montre d'une grande responsabilité face à la tâche qui leur incombait. Cependant, nombreux furent ceux qui ne remplirent pas leur mission avec la même assiduité. Plus généralement, l'ANC n'a pas réussi à assumer sa propre responsabilité envers les Tunisiens, alors qu'elle en avait les moyens. A cet égard, même si des efforts plus importants ont été déployés plus tard au cours du processus, il n'en demeure pas moins que l'ANC, en tant qu'institution, n'a pas prit des mesures contre les membres absentéistes. Celles-ci auraient pourtant été nécessaires pour prouver au peuple tunisien que les députés avaient l'obligation de rendre compte de leurs actions. Cette situation contribua très probablement à la perte de confiance des citoyens dans les institutions post-Révolution.

Dans les déclarations publiques et les entretiens personnels, le Centre Carter encouragea fréquemment l'ANC à appliquer des sanctions en cas d'absences injustifiées répétées afin de responsabiliser les membres de l'ANC pour qu'ils rendent compte de leurs actions et satisfassent leurs électeurs quant à leurs attentes. Le Centre recommande que l'Assemblée des Représentants du Peuple et les entités constituantes dans d'autres pays veillent à ce que les dispositions du règlement intérieur relatives à la présence et à la participation soient bien définies et détaillées et veillent à mettre en œuvre ces dispositions de manière rigoureuse et transparente.

<sup>134</sup> Les documents peuvent être consultés au :

[http://www.anc.tn/site/main/AR/liste\\_presence.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/liste_presence.jsp)

<sup>135</sup> <http://www.marsad.tn/fr/deputes/4f4fbcf3bd8cb56157000079> - le taux de présence indiqué dans le rapport est celui de juin 2014.

<sup>136</sup> L'un des taux de participation les plus faibles à un vote fut celui de l'Article premier avec 149 membres de l'ANC ayant pris part au vote [http://www.marsad.tn/fr/vote/52c9ba0712bdaa7f9b90f436\\_1](http://www.marsad.tn/fr/vote/52c9ba0712bdaa7f9b90f436_1) ressort des statistiques de Al Bawsala que, tout au long du processus, le bloc politique d'Ettakatol eut le taux d'assiduité le plus faible, le bloc d'Ennahdha ayant le taux le plus élevé. Ce dernier a atteint son taux le plus élevé (91,58 pour cent) pendant la phase d'adoption. Au cours de cette période, le bloc Al-Wafa avait le taux de participation

au vote le plus faible, seuls 63,72 pour cent de ses membres étaient présents.

<sup>137</sup> <http://www.marsad.tn/classement/constitution>

## Le rôle des experts et des conseillers juridiques de l'ANC

L'ouverture de l'ANC aux contributions et conseils extérieurs a été un des points forts du processus tunisien. Cependant, à l'inverse des processus constitutants d'autres pays, l'ANC ne formalisa jamais le rôle des experts, préférant tirer profit de leurs compétences sur une base ponctuelle<sup>138</sup>.

Le règlement intérieur permettait aux commissions constituantes (et au Comité de rédaction par extension) de consulter « toute personne dont l'avis lui paraissait utile. »<sup>139</sup> Il s'agissait, en particulier, non seulement d'experts et universitaires nationaux et internationaux, mais encore de représentants du gouvernement et des hommes d'Etat de l'ère Bourguiba. Suite au lancement des activités des commissions constituantes en février 2012, toutes les commissions organisèrent d'importantes auditions avec des universitaires et des représentants de la société civile, des fonctionnaires ainsi qu'avec d'autres personnes. Au cours des dernières étapes du processus, le Comité de rédaction invita également des experts nationaux à fournir des avis sur le contenu du projet final de la Constitution, juste avant sa publication le 1<sup>er</sup> juin 2013.

Le Bureau de l'ANC choisit les experts sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes. Cependant, certains, parmi lesquels des constitutionnalistes connus, déclinèrent l'invitation en faisant part de leurs préoccupations concernant l'ambiguïté de leur sphère d'intervention et en faisant remarquer que certains experts n'avaient pas été sélectionnés<sup>140</sup>.

A la fin du mois de décembre 2013, tout juste avant le vote article par article de la Constitution, l'ANC fit encore une fois fait

appel à des experts pour donner des avis à la Commission des consensus. La mise en œuvre des dispositions transitoires posait des difficultés particulières à la Commission, qui avait convenu en juillet qu'elles devaient être entièrement révisées. Des experts de renom, notamment parmi ceux qui avaient précédemment décliné l'invitation de l'ANC, acceptèrent de conseiller la Commission. Du fait des sensibilités différentes des experts choisis, ces derniers furent répartis en deux groupes distincts, et furent auditionnés séparément par la Commission. Ils rendirent aussi des rapports écrits, dont le contenu ne fut pas rendu public.

Le Centre Carter recommande que dans d'autres pays, les entités constituantes prévoient un rôle formel des experts juridiques afin d'assurer une plus grande clarté de leur rôle et de maximiser leur impact. Le Centre suggère également de faire appel à des experts linguistes en sus des juristes pour assurer la clarté du processus de rédaction.

*L'ouverture de l'ANC aux contributions et conseils extérieurs a été un des points forts du processus tunisien. Cependant, à l'inverse des processus constitutants d'autres pays, l'ANC ne formalisa jamais le rôle des experts, préférant tirer profit de leurs compétences sur une base ponctuelle*

Les « experts internes » de l'ANC, les conseillers juridiques, furent aussi confrontés à quelques difficultés. Le règlement intérieur de l'Assemblée était silencieux sur leur rôle dans le processus. Leur travail était organisé par le secrétariat de l'ANC, l'instance administrative de l'Assemblée. La plupart des commissions, constituantes et autres, bénéficièrent de l'appui de deux conseillers au moins. Mais leur rôle variait considérablement d'une commission à l'autre et impliquait des tâches de recherche juridique, de rédaction, de prise de notes, de conservation des données et de secrétariat. Etant donné que le rôle des conseillers n'était pas clairement défini, ce furent les membres des commissions qui décidèrent au final comment

<sup>138</sup> Le rôle des experts, par exemple, a été formalisé dans le processus constitutionnel kenyan.

<sup>139</sup> Article 59 du règlement intérieur.

<sup>140</sup> Kais Saïd fut le premier expert à décliner l'invitation de l'ANC. Iyadh Ben Achour, Chafik Sarsar et Hafidha Chekir refusèrent également de rejoindre le comité d'experts, suite au manquement du Président de l'ANC de répondre à une lettre commune qu'ils lui avaient adressée dans laquelle ils demandaient des clarifications sur le rôle des experts (notamment si leur travail se limiterait à la forme ou s'il comprenait également une analyse sur le fond du texte). Voir la section du présent rapport intitulée « Le Processus constitutionnel », pour de plus amples informations.

utiliser au mieux leurs conseillers, notamment en fonction de leurs capacités particulières. Certains conseillers, par exemple ceux affectés à la Commission des consensus, se virent octroyer de véritables responsabilités de conseils, tandis que d'autres en étaient réduits à fournir essentiellement des services administratifs. Cette situation fut en partie due aux faibles moyens de l'Assemblée en termes de logistique et de ressources, ainsi qu'à une certaine désorganisation administrative.

Le Centre Carter recommande que l'Assemblée des Représentants du Peuple veille à ce que son secrétariat apporte un soutien logistique et administratif approprié aux commissions. Cela permettrait, entre autres, aux conseillers juridiques de concentrer leurs efforts sur la recherche et la rédaction juridique.

### **Absence d'un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité**

Le Conseil Constitutionnel qui exista pendant plusieurs années sous le régime Ben Ali fut dissous après la Révolution par l'OPPP, une décision motivée par sa mauvaise réputation d'instrument du régime Ben Ali.

Durant les trois années mouvementées de la transition, il n'existait ainsi aucun mécanisme à même de contrôler la constitutionnalité des lois ou des processus constituant et législatif. Dans quelques cas de figure, le Tribunal administratif agit pour combler ce vide. Aux termes de la législation tunisienne, le Tribunal administratif est chargé d'examiner les actes administratifs et d'arbitrer les procédures litigieuses auxquels l'Etat est partie. Le Tribunal, qui était une des rares institutions bénéficiant d'un certain respect au moment de la Révolution, prit des positions actives et, parfois controversées, sur des questions étroitement liées à la transition.

Par exemple, bien que Fouad Mebazaâ, le Président de la République par intérim, ait suspendu la Constitution de 1959 en mars 2011, le Tribunal Administratif rendit une décision en 2013 affirmant que les droits et libertés garantis par la Constitution n'avaient pas été abrogés du fait de cette suspension. Le Tribunal joua ensuite un rôle controversé en contrôlant certains aspects du fonctionnement

administratif de l'ANC : annulant les hausses de salaire prévues pour les membres de l'ANC et bloquant à deux reprises le processus de sélection des membres de l'ISIE<sup>141</sup>. Par contre, le Tribunal Administratif se déclara incompétent quant à l'examen de la décision prise unilatéralement en août 2013 par le Président de l'ANC de suspendre les activités de l'ANC, et qui fut source de discordes au sein de l'Assemblée<sup>142</sup>.

Cela étant, tout au long du processus constitutionnel, le Tribunal maintint que le processus constituant ne relevait pas de sa compétence, par exemple en refusant d'examiner une requête des membres de l'ANC contre le projet final de la Constitution en juin 2013<sup>143</sup>. Le fait que le Tribunal décida de ne pas s'impliquer dans le processus n'amoindrit cependant pas l'impact du Tribunal sur le travail de l'ANC. Les observateurs du processus constitutionnel notèrent en effet clairement les changements de perception des acteurs politiques vis-à-vis de la neutralité du Tribunal. Cette perception conduisit les députés à apporter des changements aux dispositions transitoires de la Constitution pendant l'hiver 2013.

Le projet final de la Constitution de juin 2013 prévoyait la mise en place d'une Cour Constitutionnelle trois ans après l'entrée en vigueur de la Constitution. Le projet disposait que le Tribunal Administratif jouerait le rôle de juge constitutionnel, jusqu'à cette date. Cette mesure n'avait pas immédiatement suscité de controverses. Toutefois, au moment où la Commission des consensus rouvrit les débats

<sup>141</sup> Une requête fut déposée en avril 2012, par Néji Baccouche, Professeur de Droit public et expert financier, pour annuler la décision de la Présidence de l'ANC augmentant les salaires des membres de l'Assemblée. Le Tribunal administratif suspendit ces hausses de salaire en octobre 2012.

<sup>142</sup> Une requête fut introduite le 30 août, par Abderraouf Ayadi et d'autres députés, dans le but de bloquer l'application de la décision du Président de l'ANC de suspendre les activités de l'Assemblée. La requête fut rejetée par le Tribunal administratif le 27 septembre 2013. L'article 3 de la loi organique relative au Tribunal administratif lui offre la compétence de connaître des recours contre des décisions ayant exclusivement un caractère administratif. Le Tribunal Administratif a estimé que la décision du Président de l'ANC de suspendre les activités de l'Assemblée jusqu'à l'amorce d'un dialogue national ne pouvait être examinée indépendamment des processus constitutionnel et législatif ainsi que des pouvoirs qui lui était dévolus par la loi sur l'OPPP, et qui échappent à la compétence du Tribunal Administratif.

<sup>143</sup> Décision du Tribunal administratif datée du 26 juin 2013.

---

sur les dispositions transitoires en décembre 2013, une crise de confiance s'était installée entre certains partis politiques à l'Assemblée et le Tribunal. Les décisions prises par le Tribunal en mai et septembre 2013 d'annuler la sélection par l'ANC des membres de l'ISIE, furent à l'origine de graves tensions, qui furent exacerbées par la suite par le refus du Tribunal de revoir la décision de Ben Jaâfar de suspendre les activités de l'ANC. Ennahdha, le CPR et d'autres formations refusèrent dès lors catégoriquement de maintenir dans les dispositions transitoires, la compétence accordée au Tribunal Administratif de contrôler la constitutionnalité des lois. La Commission des consensus parvint en définitive à un compromis et les dispositions transitoires furent changées prévoyant une Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des

projets de loi (IPCCPL) en attendant la création de la Cour Constitutionnelle. Par contre le Président du Tribunal Administratif ferait partie de l'un de ses six membres de cette instance. Mais le mandat de celle-ci restera limité, à savoir : procéder exclusivement à un examen *a priori* des projets de lois mais non pas à un examen des lois déjà en vigueur. Ce mandat très étroit donné à cette institution est le reflet de la défiance de certains membres de l'Assemblée vis-à-vis du Tribunal administratif<sup>145</sup>.

Dans les pays en transition politique, le Centre Carter recommande, afin que les actes de l'instance législative intérimaire ne violent pas les lois internes existantes ou les obligations internationales, l'établissement à l'avance d'un mécanisme de contrôle constitutionnel.

---

<sup>145</sup> Le Président du Tribunal Administratif fut remplacé à plusieurs reprises, notamment tout juste avant que le Président ne devienne membre de l'IPCCPL.

---

# Transparence, accessibilité et participation des citoyens

Dans un processus constitutionnel transparent, les citoyens sont conscients de ce qui se passe à chaque étape et peuvent accéder facilement aux informations le concernant. De par là même, l'entité constituante devient plus redevable de ses actions<sup>146</sup>. De plus, pour que le processus soit considéré comme participatif, les citoyens doivent non seulement être en mesure de recueillir des informations sur le processus et ses enjeux, mais encore bénéficier d'une réelle possibilité de communiquer directement leurs points de vue aux décideurs politiques impliqués dans la rédaction de la Constitution et dans les débats autour de ce texte. Si les citoyens sont convaincus que leurs voix ont été entendues, l'Assemblée Constituante gagne en légitimité.

*Si les représentants des médias bénéficiaient généralement d'un accès sans restriction aux travaux, il était rare que les organisations de la société civile soient autorisées à y assister, ce qui compromettrait leur accès effectif aux débats. Au tout début du processus, cette question créa une controverse entre membres de la société civile et membres de l'ANC.*

La manière des membres de l'ANC de concevoir et de soutenir le principe de

---

<sup>146</sup> Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies recommande que les réformes constitutionnelles devraient être faites : « de manière transparente et sur une base largement participative » (cf. Observations finales du Rapport de l'Etat de Bosnie-Herzégovine CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.d.)

transparence a connu une évolution significative tout au long du processus constituant. Malgré la transparence et l'accessibilité à l'ANC apparemment garanties par les dispositions du règlement intérieur et par certains de ses membres, l'ANC, en tant qu'institution, s'est montrée réticente à publier des documents internes essentiels et à permettre à la société civile de jouer un véritable rôle dans le processus. Cette réticence et absence de volonté politique initiales ont été exacerbées par la faiblesse des ressources logistiques et humaines de l'Assemblée, ce qui a contribué au manque de transparence dans de nombreux aspects du processus.

Au cours de ses deux années d'observation du processus, le Centre Carter a encouragé à maintes reprises l'ANC, par des déclarations, mais aussi lors de rencontres individuelles avec des membres de l'Assemblée, à travailler de manière plus transparente et responsable, notamment en permettant un meilleur accès aux débats de l'ANC, en rendant publics les informations et documents officiels et en améliorant la communication de l'institution avec les médias. Il a également appelé l'ANC à faciliter une participation plus active de toutes les parties prenantes au processus constitutionnel.

En définitive, le lobbying exercé par les différents groupes de la société civile a conduit à une plus grande transparence et une meilleure acceptation du droit de la société civile de jouer un rôle dans le processus. Après deux ans, la tendance était presque inversée, notamment



avec une organisation de la société civile qui combla le vide créé par l'absence de publications officielles de l'ANC. Al Bawsala, qui « tweetait en direct » les interventions des députés en commission et en plénière et publiait les détails des votes des députés sur son site web, devint une source d'information importante, même pour l'Assemblée. Cela fut d'autant plus vrai pendant la phase d'adoption de la Constitution, durant laquelle l'organisation fut systématiquement consultée par des membres de l'ANC pour connaître les positions adoptées par d'autres députés lors du vote article par article.

### **Transparence et accessibilité du processus**

Du fait de l'héritage autoritaire de la Tunisie, la transparence dans la gouvernance du pays était un nouveau concept après la Révolution. L'affirmation, dans le règlement intérieur de l'ANC, selon laquelle les réunions des commissions et les sessions plénières seraient publiques, laissa supposer que les membres de l'ANC reconnaissaient la transparence comme un principe majeur<sup>147</sup>. Trente membres de l'ANC environ rejoignirent également le mouvement de la société civile internationale, OpenGov, qui milite pour que les citoyens aient le droit d'accéder aux documents et travaux des institutions officielles afin d'être en mesure d'exercer un contrôle citoyen efficace<sup>148</sup>. Malgré cet engagement apparent, plusieurs membres de l'ANC, dont le Président de l'ANC, Ben Jaâfar et d'autres députés ayant récemment rejoint le mouvement OpenGov, ont exprimé publiquement des réserves quant à l'application d'une pleine transparence, faisant notamment valoir que les Tunisiens n'y étaient pas préparés.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Le règlement intérieur disposait que les réunions des commissions et les sessions plénières soient publiques, articles 54 et 76 respectivement.

<sup>148</sup> Chiffres publiés par OpenGovtn en juin 2012; voir [www.opengov.tn/wp-content/uploads/Dossier\\_Presse\\_OgTn.pdf](http://www.opengov.tn/wp-content/uploads/Dossier_Presse_OgTn.pdf)

<sup>149</sup> Par exemple, Lobna Jribi (Ettakatol) a déclaré, lors d'une interview télévisée, en juillet 2012, que la transparence devrait être appliquée graduellement en Tunisie, vu que les citoyens n'étaient pas encore prêts pour cela (citant en exemple les salaires des membres de l'ANC). Le même mois, le Président de l'ANC, Ben Jaâfar, fit des déclarations similaires, notamment lors d'une réunion avec les membres du mouvement OpenGov à Paris, dans lesquelles il déclara: « S'il n'y

D'autres encore étaient réticents à permettre à la société civile de jouer son rôle d'observation et de contrôle<sup>150</sup>. En raison de ce scepticisme, doublé d'une absence de méthodologie de travail commune et convenue, les dispositions du règlement intérieur garantissant l'accès aux réunions des commissions et aux sessions plénières ont été interprétées de manière incohérente dans la pratique, et la plupart du temps de manière restrictive lorsqu'il s'agissait d'organisations de la société civile, ce qui a fragilisé le principe de la transparence.

### **Accès aux débats de l'ANC – réunions des commissions et sessions plénières**

Aux termes du règlement intérieur, les réunions des commissions étaient publiques.<sup>151</sup> Les réunions à huis clos étaient l'exception et ne pouvaient se tenir qu'à la demande de la majorité des membres de la commission. Si les représentants des médias bénéficiaient généralement d'un accès sans restriction aux travaux, il était rare que les organisations de la société civile soient autorisées à y assister, ce qui compromettrait leur accès effectif aux débats. Au tout début du processus, cette question créa une controverse entre membres de la société civile et membres de l'ANC. Certains présidents de commission considéraient que l'esprit du règlement intérieur devait toujours être respecté et, par conséquent, ils permettaient aux représentants de la société civile d'assister à leurs travaux. D'autres refusaient leur présence en se référant à une note interne produite par l'ANC après un débat en session plénière le 28

---

avait pas de caméras, on serait peut être au terme du débat de la Constitution ». Après les critiques des participants à la réunion, il affirma que l'absence de transparence n'était pas une question de manque de volonté politique, mais elle était plutôt due au fait que l'ANC ne disposait pas de ressources humaines, techniques et financières suffisantes pour transcrire les procès-verbaux et suivre les votes, et que ces problèmes seraient être résolus en septembre 2012. La vidéo est disponible au :

[www.facebook.com/mo9awma/posts/124197827722896](http://www.facebook.com/mo9awma/posts/124197827722896). Samia Abou (CPR) aurait déclaré que les citoyens pouvaient se montrer « simples dans leur compréhension » concernant les rapports sur le taux de présence des députés. Voir [www.mag14.com/national/40-politique/1654-al-bawsala-tant-mieux-si-nos-chiffres-derangent-.html](http://www.mag14.com/national/40-politique/1654-al-bawsala-tant-mieux-si-nos-chiffres-derangent-.html)

<sup>150</sup> Par exemple, le membre de l'ANC, Salah Chouaïeb (Ettakatol), demanda la dissolution d'Al Bawsala, après la publication d'un rapport en février 2013, dénonçant le faible taux de présence des députés lors des votes en sessions plénières. Voir "Le rendement de l'ANC à la loupe" La Presse, mars 2013, cité au : <http://fr.allafrica.com/stories/201303060871.html>

<sup>151</sup> Article 54 du règlement intérieur.

février 2012, lorsque le Rapporteur général de la Constitution avait expliqué que, au sens de l'Article 54 du règlement intérieur, le terme « public » ne visait que les médias.<sup>152</sup> Malgré diverses demandes, le Centre Carter ne put se procurer aucune référence écrite corroborant cette interprétation restrictive de l'Article 54, ni confirmer son existence. Les réunions du Comité de rédaction et de la Commission des consensus se sont, elles, toujours tenues à huis clos.

Le règlement intérieur prévoyait que les sessions plénières de l'ANC étaient également publiques<sup>153</sup>. Même si l'application de cette règle fut moins restrictive que celle relative aux réunions des commissions, les citoyens et représentants de la société civile qui tentèrent d'accéder à des sessions plénières se heurtèrent souvent à des obstacles. Le règlement intérieur disposait que le Bureau de l'ANC devait définir une procédure relative à l'accès des citoyens aux sessions plénières mais cette disposition ne fut respectée que durant la dernière phase du processus, à savoir le vote article par article sur la Constitution. Auparavant les conditions d'accès aux sessions plénières variaient selon l'interlocuteur et d'une session à une autre. Pour expliquer le fait que l'ANC n'ait pas établi de procédures officielles permettant l'accès du public à ses travaux, les députés ont souvent fait état de leur crainte de recevoir trop de demandes d'individus souhaitant assister aux sessions plénières ou aux réunions en commission et, ce faisant, de voir l'Assemblée être saturée.

Cette préoccupation n'aurait toutefois pas dû servir de prétexte à l'inaction. Si l'attachement au principe de transparence et de participation du public avait été réel, l'ANC aurait dû réfléchir aux meilleurs moyens de gérer et de réglementer la participation des organisations de la société civile. L'accès à

<sup>152</sup> Au cours de cette session plénière, le Rapporteur général fit référence aux travaux préparatoires relatifs à l'adoption du règlement intérieur. Lorsque certains députés invoquèrent le droit des organisations de la société civile d'observer les travaux des commissions, le Rapporteur expliqua que la plupart des députés avaient estimé que ces sessions ne devaient être « publiques » que pour les médias. Voir séquences de la session plénière de ce jour au : [www.anc.tn/site/main/AR/docs/vid\\_debat.jsp?id=28022012s&t=s](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/vid_debat.jsp?id=28022012s&t=s) (en arabe, à la minute 101).

<sup>153</sup> Article 76 du règlement intérieur.

Thierry Brésillon



Une partie de l'équipe d'Al Bawsala en train de "live tweeter" pendant le vote article par article de la Constitution. Cette organisation publia les taux de présence et les détails des votes individuels des députés sur son site web.

l'ANC dépendait souvent des relations personnelles des membres des organisations de la société civile avec un ou plusieurs membres difficile pour certaines organisations de la société civile qui avaient critiqué l'institution, de l'ANC, mais aussi du bon vouloir des députés. De ce fait, il fut parfois d'y avoir accès. Les individus ou organisations n'ayant pas de liens avec l'ANC, mais souhaitant néanmoins participer aux sessions plénières, eurent, quant à eux, du mal à le faire.

L'ANC est finalement devenue plus ouverte, en grande partie grâce aux efforts continus de l'organisation de la société civile Al Bawsala. Exerçant un lobbying actif pour un accès plus facile aux travaux de l'Assemblée, Al Bawsala trouva une faille dans l'interprétation du règlement intérieur de l'ANC. Celui-ci permettant aux journalistes d'assister aux réunions des commissions sur présentation de leur carte de presse, le personnel de l'organisation réussit finalement à assister aux sessions plénières et aux réunions des commissions en produisant de telles cartes. Profitant de leur présence aux sessions, les représentants d'Al Bawsala ont commencé à « tweeter en direct » des informations sur les interventions des membres de l'ANC – traduites en français – d'abord à partir de leurs comptes personnels, puis, à compter du mois d'avril de 2012, à partir du compte de

l'organisation<sup>154</sup>. Cette diffusion en temps réel des débats a aidé les citoyens, les journalistes et observateurs internationaux à suivre les débats, même lorsqu'ils n'étaient pas physiquement présents au sein de l'Assemblée. Plus important encore, Al Bawsala n'a eu de cesse de dénoncer la culture de non-transparence de l'ANC et contribua au renforcement du droit des citoyens à être informés et à celui de la société civile de participer aux efforts de responsabilisation des élus.

Contrairement à ce qui s'était passé au cours du processus de rédaction de la Constitution, l'ANC consentit des efforts considérables afin de faciliter l'accès de la société civile au vote durant la phase d'adoption du texte. Plusieurs semaines avant le début du vote article par article, l'ANC invita les observateurs de la société civile souhaitant y assister à faire leur demande d'accréditation sur son site web. Selon ses chiffres, 353 organisations, au total, se sont inscrites sur le site et toutes ont été accréditées. La procédure mise en place pour la phase d'adoption fut efficace et aurait probablement pu être utilisée beaucoup plus tôt.

L'expérience de la Tunisie ainsi que d'autres expériences comparables laissent à penser que l'observation du processus constitutionnel par les organisations de la société civile peut avoir un impact allant au-delà du droit des citoyens d'accéder aux informations. L'observation directe de la constituante par la société civile peut renforcer son aptitude à procéder à une analyse éclairée et à se donner les moyens de contribuer de façon plus significative au processus constitutionnel, aussi bien par le plaidoyer que par la sensibilisation<sup>155</sup>. Le Centre Carter recommande que, dans les pays connaissant des processus similaires, les débats de la constituante soient totalement ouverts au public et que des procédures officielles et objectives soient mises en place pour garantir l'accès et le statut d'observateur aux médias, aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.

L'Assemblée des Représentants du Peuple devrait tirer profit de l'évolution positive de l'ANC concernant l'accès de la société civile aux débats et s'engager pleinement en faveur du principe de transparence. Le Centre Carter recommande que l'Assemblée reconnaisse dans son règlement intérieur, le droit sans équivoque des citoyens à assister aux réunions des commissions ainsi qu'aux sessions plénières. L'Assemblée devrait également définir des procédures et critères objectifs et formels pour accorder le droit d'accès et le statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.

### Accès aux documents et informations officiels

Les procès-verbaux des réunions et rapports sur les activités des constituantes sont une source précieuse d'informations pour les citoyens intéressés, car ils mettent en exergue les questions débattues pendant les sessions. Malgré ce fait, le règlement intérieur de l'ANC n'exigeait pas des commissions constituantes la publication des procès-verbaux des réunions.<sup>156</sup> Il ne requérait des commissions que la publication sur le site web de l'ANC de rapports décrivant leurs activités<sup>157</sup>. Comme aucune date limite n'était initialement fixée pour la publication de ces rapports, peu de ces documents furent rendus publics dans la pratique. L'Assemblée a toutefois publié certains documents – notamment les rapports préparés par les commissions constituantes sur leurs méthodologies globales et chapitres respectifs et ce – à différents moments au cours du printemps 2013.<sup>158</sup> Le « Rapport général sur le projet de Constitution » préparé par le Comité de rédaction fut, quant à lui, rendu public le 4 juin 2013<sup>159</sup>.

A partir du printemps 2013, certains membres de l'Assemblée prirent pourtant l'initiative de publier leurs notes de séance ainsi

<sup>154</sup> Compte Twitter d'Al Bawsala : <https://twitter.com/AlBawsalaTN> et la page Facebook <https://www.facebook.com/AlBawsala>

<sup>155</sup> « Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions, Note d'orientation du Secrétaire Général », 2009 (disponible uniquement en anglais), paragraphe 4.

<sup>156</sup> Article 61 du règlement intérieur.

<sup>157</sup> Article 62 du règlement intérieur.

<sup>158</sup> Les rapports (en langue arabe) sont disponibles sur le site : [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapport\\_final/liste\\_rapports.js](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapport_final/liste_rapports.js)

<sup>159</sup> Le rapport (en langue arabe) est disponible sur le site : [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapport\\_general\\_const.pdf](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapport_general_const.pdf)

que les procès-verbaux officiels rédigés par les rapporteurs des commissions constituantes sur leurs pages Facebook ou leurs blogs personnels, ou les donnèrent à Al Bawsala pour publication sur son site web.

Malgré cette pratique, beaucoup de membres furent réticents à la publication officielle des procès-verbaux des séances de travail des commissions. Militant pour plus de transparence, Al Bawsala fit circuler une pétition en juin 2012, appelant l'ANC à publier systématiquement tout document officiel. Bien qu'ayant recueilli plus de 50 signatures de membres de l'ANC et de 488 citoyens au total, la pétition ne donna aucun résultat. Le 29 août 2012, Al Bawsala, et deux autres organisations – Nawaat, un blog collectif indépendant et OpenGov TN, un collectif de citoyens tunisiens – introduisirent une plainte officielle contre l'ANC, auprès du Tribunal Administratif, pour violation des dispositions du décret-loi portant sur l'accès des citoyens aux documents administratifs des organismes publics.<sup>160</sup>

L'action en justice accusa spécifiquement l'Assemblée de ne pas publier les résultats des votes, les listes de présence des députés et les procès-verbaux des réunions. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Tribunal n'avait pas encore rendu une décision sur l'affaire. Outre la plainte légale déposée, cette coalition d'organisations de la société civile souligna également lors d'une conférence de presse, la nécessité pour l'ANC d'affecter plus de personnel aux commissions afin que les procès-verbaux soient préparés à temps et que la diffusion de l'information au public soit améliorée.

Suite à l'introduction de cette plainte, le Président de l'ANC annonça que l'institution publierait les listes de présence ainsi que les procès-verbaux des réunions des commissions. La promesse ne fut toutefois pas respectée, même pas après l'amendement du règlement intérieur, en mars 2013, obligeant l'ANC à publier les procès-verbaux des commissions dans un délai d'un mois après leur signature par le



L'équipe d'observation du processus constitutionnel du Centre Carter observant le vote article par article sur la Constitution.

Président et le rapporteur de la commission concernée<sup>161</sup>. Malgré cette obligation légale, l'ANC continua à ne pas publier les procès-verbaux. Par ailleurs, le règlement intérieur révisé demandait au Bureau de l'ANC de publier les listes de présence des plénières et des réunions des commissions, dans les trois jours suivant la fin de la session, et de spécifier si les absences étaient justifiées ou non.<sup>162</sup> Pourtant jusqu'à l'automne 2013, aucune fiche de présence ne fut publiée et celles qui le furent par la suite ne mentionnaient que le taux moyen d'assiduité de chaque député aux votes en plénière, sans préciser les dates exactes de présence. Les fiches de présence aux réunions des commissions ne furent quant à elle jamais publiées<sup>163</sup>.

En outre, l'ANC ne publia jamais les détails des votes individuels des membres de l'Assemblée alors qu'elle en avait les moyens. L'Assemblée disposait d'un système informatisé qui générerait sur grand écran une carte visuelle de l'hémicycle affichant les votes avec des couleurs : les votes « pour » étant marqués en vert, ceux « contre » en rouge et les abstentions en jaune. Mais ce graphique ne mentionnait pas le nom des députés. Cette « carte des votes » était affichée sur l'écran de la salle des plénières pendant quelques secondes immédiatement

<sup>161</sup> Article 61 du règlement intérieur.

<sup>162</sup> Article 126 du règlement intérieur.

<sup>163</sup> Pour une analyse plus détaillée sur l'absentéisme et la non-publication des fiches de présence, voir la section « Défis récurrents du processus constitutionnel ».

<sup>160</sup> Décret-loi n°41 du 26 mai 2011.

après le vote, avant de passer au décompte des voix et d'afficher le résultat global.

A partir de juillet 2012, Al Bawsala commença à publier les détails de chaque vote en plénière, y compris lors du vote article par article de la Constitution<sup>164</sup>. Pour ce faire, ses membres photographièrent « la carte des votes » pendant le court moment où elle était projetée sur l'écran de l'hémicycle. Ils plaquèrent ensuite cette photo sur les sièges des membres de l'ANC et furent ainsi en mesure de retracer les votes par députés. Cela permit à l'organisation de publier un rapport complet après chaque vote précisant qui avait voté et comment. Ce registre des votes fut non seulement utile aux observateurs et journalistes, mais il fut également utilisé directement par les membres de l'ANC. Les députés eux-mêmes consultaient fréquemment le site web d'Al Bawsala pour savoir comment leurs collègues avaient voté, en particulier lors du vote article par article<sup>165</sup>.

Le droit à l'accès à l'information est essentiel pour garantir la transparence et permettre la participation active de toutes les parties prenantes à l'élaboration d'une Constitution<sup>166</sup>. Ce droit implique, pour les autorités, de prendre toutes les mesures possibles afin de garantir un accès simple, rapide, effectif et pratique à toutes les informations d'intérêt général<sup>167</sup>. Par conséquent, le Centre se réjouit de la disposition de la nouvelle Constitution tunisienne qui oblige l'Etat à garantir aux citoyens le droit à l'information et le droit d'accès à l'information sans aucune limite ou restriction, à l'exception des restrictions générales imposées à presque tous les droits et libertés, et invite le gouvernement à mettre cette disposition en pratique<sup>168</sup>.

Le droit d'accès à l'information est un droit humain fondamental, défini par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de

l'homme, et il représente un lien crucial avec les autres droits visés par la Constitution. L'application du droit d'accès aux informations publiques requiert des fonctionnaires qu'ils répondent aux demandes des citoyens, collectent des données provenant de différentes sources et expurgent certaines parties des documents afin de protéger les informations sensibles. L'Etat devrait également prendre en charge les problèmes juridiques posés par les demandes non satisfaites ou rejetées. Les expériences comparatives d'autres pays montrent que la mise en œuvre de ce droit peut parfois engendrer des coûts considérables. Par conséquent, pour que ce droit ait un sens, cette charge devrait être supportée à la fois par les citoyens mais aussi par l'Etat.

Le Centre recommande que l'Assemblée des Représentants du Peuple ainsi que les entités constituantes dans d'autres pays publient et diffusent en temps opportun tous les documents officiels – procès-verbaux, rapports, décisions, communications, fiches de présence et détails des votes – notamment en les mettant à disposition des citoyens par le biais du site officiel de l'institution.

### **Relation avec les médias, sensibilisation et communication**

Les campagnes de sensibilisation et de communication, lorsqu'elles sont bien conçues, peuvent contribuer à faire connaître le processus constitutionnel. De plus, ces campagnes permettent aux citoyens de mieux comprendre le mandat de l'entité constituante, renforçant ainsi sa légitimité. L'accès des médias aux travaux de l'institution est également important pour assurer une évaluation critique de ses activités.

### **Couverture médiatique et relations entre les médias et l'ANC**

L'accès des médias aux travaux a été un des aspects les plus positifs du processus et a aidé à faire en sorte que les citoyens soient informés des principaux points débattus lors des sessions de l'Assemblée. Comme mentionné précédemment, les médias avaient accès aux réunions des commissions et aux plénières. Ces

<sup>164</sup> Voir <http://www.marsad.tn/fr/votes> et <http://www.marsad.tn/fr/vote/52e598b212bdaa593ad566f2>

<sup>165</sup> Voir également l'éditorial publié par Noah Feldman, professeur de droit international et constitutionnel à Harvard, dans *the Bloomberg View about Al Bawsala's action*.

<http://www.bloombergview.com/articles/2014-01-10/tunisia-tweets-its-way-to-democracy> (en anglais uniquement).

<sup>166</sup> PIRDPC, Article 19 (2).

<sup>167</sup> Comité des droits de l'homme, Observations générales No. 34 « Article 19 : Libertés d'expression et d'opinion », para.19.

<sup>168</sup> Article 32 de la Constitution adoptée.





Amna Guellali, la Directrice de HRW et le membre de l'ANC, Baddredine Abdelkafi d'Ennahdha, participant à un débat télévisé durant le vote sur la Constitution.

dernières étaient également retransmises en direct à la télévision<sup>169</sup>.

Par contre, les relations entre l'ANC et les journalistes étaient souvent tendues. Etant donné que l'ANC ne disposait pas d'un département de la communication, les députés ont d'abord fortement compté sur les médias pour rendre compte de leurs travaux. Beaucoup de membres de l'ANC n'ont cependant pas été satisfaits de la couverture médiatique qu'ils ont jugée partielle et déséquilibrée. Les médias, pour leur part, se considéraient comme des « garde-fous », surveillant de près les insuffisances et échecs de l'ANC en les rendant publique,

même s'ils n'ont pas toujours assumé ce rôle avec rigueur ou de manière équilibrée. Cette situation reflète en partie la réalité du paysage médiatique en Tunisie, qui est très polarisé et où les médias ont tendance à être affiliés à un groupe politique ou autre, ou sont tout au moins perçus comme tels.

Après la Révolution, les conditions de travail des journalistes sont restées difficiles et la liberté qui leur était accordée demeurait toujours restreinte. Plusieurs journalistes ont exprimé leurs préoccupations au sujet des limites imposées par l'Etat à leur liberté d'expression. En effet, les autorités judiciaires ont poursuivi de nombreux journalistes, blogueurs et autres personnes, qui s'étaient pourtant exprimé pacifiquement, en faisant usage des dispositions du code pénal réprimant la « diffamation », « l'outrage aux représentants de l'Etat » et « l'atteinte à l'ordre public », ces infractions

<sup>169</sup> Cette initiative positive a parfois été compromise par des problèmes pratiques. Par exemple, la diffusion en direct a été régulièrement interrompue par des bulletins d'information ou réorientée vers une autre chaîne (TTN2, qui n'était pas aussi largement accessible que *Wataniya 2* et pas du tout à l'étranger). Ces interruptions et réorientations ne se sont pas produites lors du vote article par article.



étant toutes passibles de peines privatives de liberté<sup>170</sup>. La sécurité des journalistes posait également problème : le harcèlement et les attaques contre les journalistes se sont répétés au cours des deux années du processus constitutionnel. Certains se sont notamment fait agresser par des membres des Ligues de Protection de la Révolution (LPR) lors de manifestations devant le bâtiment de l'ANC en décembre 2012 et de juin 2013. Le fait qu'à ce sujet l'Assemblée s'était contentée d'une timide condamnation verbale provoqua des protestations des journalistes travaillant à l'Assemblée qui estimèrent qu'ils n'étaient pas suffisamment en sécurité pour faire leur travail<sup>171</sup>.

Les relations de l'ANC avec les médias se sont toutefois quelque peu améliorées au fil du temps, les médias publics comme privés couvrant plus régulièrement et plus systématiquement les travaux des commissions et les sessions plénières. L'ANC a également amélioré sa communication avec les médias vers la fin du processus, en particulier au cours de la phase finale de vote et d'adoption de la Constitution. Les membres de l'ANC répondaient positivement aux sollicitations des journalistes et participaient aux talk-shows et aux débats sur la Constitution. Le travail des médias fut facilité par la création, au niveau de l'Assemblée, d'un espace à utiliser comme studio lors du vote article par article. Les médias jouèrent un rôle majeur dans la diffusion du processus à l'intention des citoyens tunisiens. La chaîne publique *Wataniya 2*, par exemple, consacra une grande partie de ses programmes, tout au long du processus du vote, à la diffusion

en direct des sessions plénières et d'interviews avec divers députés et membres de la société civile.

Pendant les premiers jours du vote, article par article, les journalistes avaient des difficultés à rencontrer les députés, car il était interdit à toutes personnes autres que les députés d'accéder au rez-de-chaussée. Bien qu'un « espace studio » ait été mis en place au premier étage, le rez-de-chaussée restait un espace important car c'est là que se trouvaient l'entrée et la sortie de la grande salle des plénières devant laquelle les députés avaient l'habitude de se réunir. La décision d'interdire l'accès au rez-de-chaussée aux journalistes et aux membres de la société civile avait été prise par le Bureau de l'ANC, qui espérait ainsi réduire la pression sur les députés à un moment sensible du processus. Les journalistes ont toutefois protesté et demandé au Président de l'ANC de lever cette interdiction<sup>172</sup>. Le Bureau de l'ANC céda à leur demande, mais resta ferme concernant l'interdiction pour les représentants des organisations de la société civile d'accéder au rez-de-chaussée.

Outre les sessions plénières, la télévision nationale diffusa également des entretiens avec des membres de l'ANC, en plus des débats sur le processus organisés par les chaînes de télévision ainsi que par les radios publiques et privées. Cela permit à un large éventail de membres de partis politiques ainsi qu'à des experts politiques et juridiques et des militants de la société civile de participer aux débats. Toutefois les membres de l'ANC appartenant à l'ancien parti *Al-Aridha Al-Chaabia*, devenu *Tayyar Al-Mahabba*, se plaignirent régulièrement de ne pas être invités à ces débats et dénoncèrent un « black-out médiatique » à leur l'égard<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> Voir par exemple « Tunisie : Vague d'actions en justice portant atteinte à la liberté d'expression - Des journalistes et un dirigeant syndical sont poursuivis pour avoir critiqué des fonctionnaires », HRW, 13 septembre 2013

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/09/13/tunisie-vague-dactions-en-justice-portant-atteinte-la-liberte-dexpression> et la lettre ouverte de Reporters Sans Frontières au Président de la République française avant sa visite en Tunisie en juillet 2013 -

[http://fr.rsf.org/IMG/pdf/130701\\_tunisie\\_lettre\\_hollande.pdf](http://fr.rsf.org/IMG/pdf/130701_tunisie_lettre_hollande.pdf)

<sup>171</sup> Ce n'était pas la première fois que les journalistes s'étaient plaints d'avoir été attaqués par des membres des LPR – la même incident s'est produit le 8 décembre 2012, lors d'une manifestation des membres des LPR appelant à la réforme des médias et à la « protection de la Révolution ». Le 3 mars 2014, des journalistes ont protesté contre les mauvais traitements de la police, alors qu'ils couvraient une manifestation des partisans d'Imed Dghij, un chef de file des LPR.

<sup>172</sup> Voir communiqué publié par le Centre de Tunis pour la liberté de la presse le 4 janvier 2014 : « De nouveaux obstacles devant les journalistes à l'Assemblée nationale constituante » : <http://ctlj.org/index.php/fr/communiqués/222-01>

<sup>173</sup> *Tayyar Al-Mahaba* boycotta le vote article par article vote, protestant, entre autres, contre l'absence de référence à la Charia dans la Constitution. Il convient de noter que le fondateur de *Al-Aridha/Tayyar Al-Mahaba*, *Al-Hashmi Al-Hamdi*, est lui-même est propriétaire d'une chaîne de télévision.

## Sensibilisation et communication

Le fait que les médias aient bénéficié d'un accès sans restriction à l'ANC a été souvent utilisé comme prétexte par les dirigeants de l'institution pour s'abstenir de mener leurs propres efforts de communication et de vulgarisation du processus. Cette attitude reflète une méconnaissance par rapport à la fonction des médias. Dans une démocratie, les médias ne se substituent pas à l'Etat en ce qui concerne son obligation de garantir le droit des citoyens à l'information. L'ANC aurait donc dû se doter d'un département de communication. Une bonne stratégie de communication et de sensibilisation destinées aux citoyens auraient en effet permis à l'ANC de s'acquitter de cette obligation tout en permettant de contrebalancer la couverture médiatique considérée par beaucoup de députés comme trop négative. En effet, la majorité des membres de l'ANC considérait que les médias ne rendaient pas compte de la réalité des travaux de l'Assemblée et trouvaient que la couverture médiatique des événements et des débats était inéquitable et souvent partielle.

*La communication des autres députés, notamment des dirigeants de l'ANC, avec les médias était irrégulière, informelle, non coordonnée et insuffisante. La présidence n'organisa pas régulièrement des conférences de presse et ne publia que très rarement des communiqués de presse. Les sujets d'une importance capitale, comme les retards enregistrés dans le processus, étaient souvent mentionné « de façon anecdotique » aux médias.*

Malheureusement, l'Assemblée ne développa jamais une stratégie de communication adéquate ou initié des campagnes de sensibilisation visant à informer les citoyens de son travail. L'une des rares mesures prises par l'ANC à cet égard fut de confier au membre de l'ANC, Karima Souid, le poste d'assesseur au Président chargée de l'information, de la communication et des

relations avec les médias<sup>174</sup>. Outre cette initiative, peu de moyens ont été consacrés à la communication et l'ANC n'a pas mis en place un département de communication ou même une équipe pour se concentrer sur cet aspect. Elle seule, Souid ne pouvait pas combler les besoins, et la situation devint encore plus critique lorsqu'elle quitta le parti Ettakatol et commença à critiquer ouvertement et avec véhémence le Président de l'ANC dans les médias. Loin d'améliorer l'image de l'ANC, cela la ternit davantage, en créant une confusion quant à ce que représentait l'opinion personnelle de Souid par opposition à celle de l'ANC en tant qu'institution.

La communication des autres députés, notamment des dirigeants de l'ANC, avec les médias était irrégulière, informelle, non coordonnée et insuffisante. La présidence n'organisa pas régulièrement des conférences de presse et ne publia que très rarement des communiqués de presse. Les sujets d'une importance capitale, comme les retards enregistrés dans le processus, étaient souvent mentionné « de façon anecdotique » aux médias. Par exemple, bien qu'au mois de mars 2013, l'ANC ait annoncé la date du 27 avril comme date butoir pour la finalisation du projet de Constitution et donc le début du vote article par article en mai, le report de cette date limite ne fut pas communiqué aux citoyens par le biais d'une conférence ni d'un communiqué de presse. C'est au cours d'une rencontre avec des sénateurs français, le 6 mai, que Ben Jaâfar annonça aux médias que le vote en session plénière ne commencerait pas avant le mois de juin<sup>175</sup>.

Le site web officiel de l'ANC n'a également pas fourni aux citoyens et aux observateurs du processus des informations suffisantes. Créé au début du processus, le site était censé informer les citoyens du calendrier des réunions des commissions et des sujets à débattre lors des sessions plénières, mais devait également servir

<sup>174</sup>Karima Souid, élue sur une liste Ettakatol, rejoignit le parti d'opposition Al-Massar, le 23 mars 2013.

<sup>175</sup> « **MBJ : la Constitution sera présentée au vote en plénières à partir de juin 2013** » [www.tuniscope.com/index.php/article/25032/actualites/politique/mbj-juin-585523#.UYodHqJ96K](http://www.tuniscope.com/index.php/article/25032/actualites/politique/mbj-juin-585523#.UYodHqJ96K) F .

de plateforme à l'ANC pour la publication des procès-verbaux des réunions des commissions, des rapports de présence et des enregistrements vidéo des sessions plénières. Toutefois, le site de l'ANC n'était pas une source d'information fiable. Il contenait souvent des calendriers inexacts et les informations étaient généralement affichées avec un retard considérable ou n'étaient pas publiées du tout. Comme indiqué précédemment, les procès-verbaux des réunions des commissions et les fiches de présence n'ont été publiés que vers la fin du processus et de manière incohérente, et les enregistrements vidéo des sessions plénières n'ont pas été publiés régulièrement. Dans certains cas, des documents publiés ont par la suite été retirés du site sans explication (par exemple, le document résumant les amendements proposés par les députés au cours de la phase d'adoption). Au lieu de traiter le problème sur le plan institutionnel, de nombreux membres de l'ANC, notamment Souid, ont compensé ce manquement en publiant des informations sur leurs pages Facebook privées ou sur leurs comptes Twitter. En outre, ce n'est qu'après deux années de processus, en novembre 2013, que l'ANC nomma un porte-parole officiel: Hatem Klaii (ancien membre d'Al-Aridha, ensuite d'Al-Amen), membre du Bureau de l'ANC et assesseur au Président chargé de la gestion et la surveillance budgétaire.

Choisir des membres de l'ANC chargés de la communication et des relations avec les médias ainsi que comme porte-parole officiels, était sans doute, dès le départ, un choix problématique. Ces postes impliquent la responsabilité de présenter sous un jour favorable les actions de l'Assemblée et de mettre en évidence ses réalisations, mais également de représenter la « ligne officielle », indépendamment de la position individuelle ou du parti du député affecté à cette tâche. Attribuer ce poste à un député, plutôt qu'à un professionnel indépendant, peut mettre le député choisi dans une situation difficile lors des échanges avec les médias. Compte tenu de l'affiliation partisane du député ou au moins de son orientation politique, il ou elle pourrait être tenté(e) d'utiliser le poste comme un outil pour

promouvoir un programme politique spécifique, compromettant ainsi la crédibilité de l'institution dans son ensemble. En outre, le portefeuille de la communication et des relations avec les médias est souvent prenant et chronophage, requérant un engagement sérieux de ceux qui en ont la responsabilité. Pendant le processus constitutionnel en Tunisie, il a été difficile pour les députés d'y consacrer le temps nécessaire sans pour autant négliger leur mission première, à savoir la participation aux réunions des commissions et aux sessions plénières ainsi que la participation active aux affaires constituant et législatives de l'Assemblée, et ce, sans aucune autre forme de soutien.

*La principale initiative de l'ANC en matière de consultations des citoyens consista en l'organisation de consultations publiques nationales tenues de décembre 2012 à février 2013.*

En novembre 2013, l'ANC lança une page Facebook et un compte Twitter visant à informer les citoyens sur le processus d'adoption et sur le travail de l'ANC.<sup>176</sup> Malgré leur création tardive, l'utilisation de médias sociaux a été positive, d'autant plus que de nombreux Tunisiens utilisent ce genre de médias, en particulier Facebook, comme principale source d'information<sup>177</sup>. La page Facebook s'est avérée très utile, notamment pendant la phase d'adoption de la Constitution, car les informations qui y étaient publiées ne pouvaient être trouvées ailleurs et portaient sur des aspects pratiques du vote, comme les horaires des sessions plénières, les amendements présentés par la Commission des consensus ou par des groupes de députés ainsi que les articles ayant fait l'objet d'un vote au cours des sessions de la journée.

A partir de ce moment, la page Facebook supplanta le site web de l'ANC en tant que

<sup>176</sup> Facebook <https://www.facebook.com/tunisie.anc> et Twitter <https://twitter.com/tunisieanc>.

<sup>177</sup> En Tunisie, le nombre d'utilisateur de l'Internet en 2012 était estimé à 4,2 millions, avec presque 3,2 millions ayant des comptes Facebook. Voir <http://www.internetworldstats.com/stats1.htm>.

---

source d'information officielle sur l'ANC, puisque les mises à jour de la page Facebook étaient plus complètes et à jour. La page Facebook comprenait également de nombreuses photos illustrant l'activité de l'Assemblée et donna ainsi un meilleur aperçu du travail des députés.

L'utilisation par l'ANC des médias sociaux, bien que louable, est venue très tard dans le processus et a renforcé l'impression « d'occasions ratées » en termes de communication. Si l'ANC avait fait usage, dès le début de médias sociaux, cela aurait rendu le travail de l'Assemblée moins opaque et aurait permis de donner une meilleure idée des progrès réalisés par l'institution. En outre, les médias sociaux, lorsqu'ils sont utilisés efficacement ne sont pas seulement un moyen d'information « à sens unique », mais également un espace pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs sentiments et leurs points de vue, de poser des questions et d'engager le dialogue avec l'institution.

Bien que le Centre Carter reconnaisse que pour disposer de stratégies de communication efficaces, il faut une expertise et des moyens, il souligne le fait que la question ne fut jamais considérée comme une priorité par l'ANC et ne suscita pas l'attention qu'elle méritait. Des actions telles que la publication de communiqués de presse réguliers ou l'organisation de conférences de presse au cours desquelles les responsables de l'ANC auraient pu répondre aux questions des journalistes, n'aurait pas nécessairement nécessitées des ressources importantes. En outre, l'ANC aurait pu s'associer au travail des organisations de la société civile dignes de confiance pour mener des activités de sensibilisation des citoyens, en particulier dans les régions éloignées de Tunis. Enfin, le Centre note que de nombreux bailleurs de fonds, institutions et experts ont proposé leur appui financier et technique à l'ANC pour renforcer ce volet du processus. Dans plusieurs cas, l'ANC n'a pas donné suite à ces propositions.

Le Centre encourage les entités constituantes dans d'autres pays à consacrer une partie de leur temps et de leurs ressources à la mise en œuvre de vastes campagnes

d'information tout au long du processus ainsi qu'à l'utilisation de divers médias pour toucher le plus grand nombre possible de citoyens. Le Centre encourage également ces institutions à réfléchir à la meilleure façon d'aider la société civile à jouer un rôle efficace dans la vulgarisation et la sensibilisation du processus. Quant aux médias, ils doivent assurer une couverture professionnelle large et équilibrée du processus, afin d'aider à combler le fossé entre les élus et leurs citoyens. La communauté internationale devrait, elle, continuer à soutenir – de manière opportune, coordonnée et rapide – les entités constituantes et législatives, les organisations de la société civile et médias dans leurs activités de sensibilisation et de communication.

Les futures constituantes ainsi que l'assemblée législative de la Tunisie, devraient créer des services de communication et consacrer des ressources permettant de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de communication et de liaison avec les médias, notamment par la création d'un site web complet et par l'utilisation de médias sociaux. Le Centre Carter propose également le recrutement de professionnels de la communication expérimentés pour interagir avec les médias et servir de porte-parole à l'institution.

### **Consultations publiques et participation des citoyens au processus**

Un processus constitutionnel participatif consiste d'une part, à informer les citoyens sur son déroulement et sur les choix à opérer et d'autre part, leur donne la possibilité, pendant toute sa durée, d'exprimer directement leurs points de vue aux décideurs impliqués dans la rédaction de la Constitution et dans les débats sur ses enjeux. Les enseignements tirés d'autres processus constitutionnels, que ce soit lors de transitions démocratiques, suite à un conflit ou à un autre événement mettent en évidence les avantages des consultations publiques en termes de légitimité renforcée, de plus grande pertinence et de plus forte acceptation du

nouvel ordre constitutionnel<sup>178</sup>. Le droit international appuie ces bonnes pratiques, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui comporte des obligations de participation aux affaires publiques – et qui reconnaît aux citoyens le droit individuel de participer aux affaires publiques touchant à l'élaboration de leur Constitution. Aux termes d'une déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies, la participation à la conduite des affaires publiques intègre le droit des citoyens de soumettre des propositions aux institutions étatiques « pour améliorer leur fonctionnement et attirer l'attention sur tout aspect de leur travail qui pourrait entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales<sup>179</sup> ».

En Tunisie, il existait une volonté d'impliquer les citoyens dans le processus. Cependant, l'absence de planification, de méthodologie et, dans une certaine mesure, – de compréhension de ce que signifie une véritable participation publique, a réduit les opportunités d'implication des citoyens dans le processus. De plus, lorsque des activités furent organisées par l'ANC, les Tunisiens en étaient souvent mal informés.

Au moment de la rédaction du règlement intérieur, les députés avaient prévu de réserver une semaine par mois aux contacts directs des membres avec les citoyens (article 79). Toutefois, cette idée de « semaines de vulgarisation » ou « semaines des régions » ne s'est jamais concrétisée. Aucun soutien administratif, financier ou logistique n'a été

fourni par l'ANC pour ces activités de sensibilisation qui étaient laissées à l'initiative et à l'engagement individuel des députés. Au cours des premiers mois du processus constitutionnel, certains membres ont semblé très engagés et déterminés à rendre compte aux électeurs et se sont organisés eux-mêmes ou par le biais de leurs partis politiques pour tenir des réunions avec la population. Toutefois, en l'absence d'un quelconque soutien institutionnel officiel, ces initiatives sont restées rares et les citoyens ont commencé à faire montre de scepticisme envers l'ANC, dont le travail n'était ni bien connu, ni bien compris. Chose étrange, au lieu de réagir aux critiques en renforçant les activités de sensibilisation, la semaine consacrée à cette tâche fut annulée. Cette décision fut largement motivée par un sentiment d'urgence au vu des retards significatifs enregistrés mais aussi parce que la direction de l'ANC avait le sentiment que ces « semaines des régions » auraient pu être interprétées comme une perte de temps de l'ANC alors qu'elle avait déjà manifestement pris du retard.

Le Centre Carter regrette le fait que le seul mécanisme qui prévoyait des contacts et échanges réguliers et directs entre les députés et les citoyens n'ait pas été bien conçu, et qu'il fut, au final, complètement abandonné.

Au début du processus, le b Bureau de l'ANC nomma Baddredine Abdelkafi (Ennahdha) comme assesseur au Président chargé des relations avec les citoyens, la société civile et les Tunisiens à l'étranger. Abdelkafi prit une initiative positive en mettant sur pied un groupe de travail sur cette question réunissant des représentants des différents blocs politiques au niveau de l'ANC. Ce groupe de travail élaborait plusieurs projets pour consulter les citoyens par divers moyens, mais le soutien et les moyens logistiques et, dans une certaine mesure, l'appui interne, lui fit défaut. De ce fait, la question de la participation des citoyens et de la société civile ne recueillit jamais l'attention qu'elle aurait méritée. En outre, les quelques occasions offertes aux citoyens de participer dans le processus ne furent pas été assorties de campagnes d'information, et sont donc demeurées largement ignorées du grand public.

<sup>178</sup> « Note d'orientation du Secrétaire Général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions ». « Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public », DRI, 2011.

<sup>179</sup> Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques est garanti par l'article 25 du PIDCP. La « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus » adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1998, indique dans son article 8, que la participation dans la direction des affaires publiques comporte notamment le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de soumettre aux organes et institutions de l'État, ainsi qu'aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.



Par exemple, la consultation en ligne lancée en septembre 2012 sur le site officiel de l'ANC pour permettre aux citoyens de formuler des suggestions sur la Constitution, ne fut annoncée que lors d'une brève conférence de presse. Bien que l'initiative elle-même ait été positive, seules 217 contributions en ligne ont été enregistrées, dans un pays où plus de 41 pour cent de la population a accès à internet<sup>180</sup>.

L'ANC a également organisé deux journées de débat sur la Constitution avec des organisations de la société civile en septembre 2012. Il leur a été demandé de s'inscrire en ligne pour l'évènement. L'enthousiasme avec lequel les organisations de la société civile ont répondu à l'invitation, avec plus de 300 participants, témoigne du grand intérêt que la société civile accorda au processus constitutionnel<sup>181</sup>. Il convient toutefois de noter que plusieurs organisations de la société civile boycottèrent l'évènement, regrettant notamment l'absence de garanties de prise en considération par les commissions constituantes des suggestions et recommandations qu'elles émettraient au cours de ces deux jours<sup>182</sup>.

Le Centre Carter déplore le fait qu'au cours de ce processus de deux ans, l'ANC n'ait organisé qu'une seule consultation officielle du genre avec les organisations de la société civile. L'ANC aurait pu réitérer cette initiative au niveau régional pour offrir aux groupes de la société civile de toutes les régions du pays la possibilité d'apporter leur contribution.

La principale initiative de l'ANC en matière de consultations des citoyens consista en l'organisation de consultations publiques nationales tenues de décembre 2012 à février 2013. Convaincu que la participation publique responsabiliserait les citoyens par la reconnaissance de l'importance de leurs



Une session de dialogue national est tenue entre des membres de l'ANC et des citoyens à Tozeur.

opinions et leur permettrait de mieux comprendre le processus, le groupe de travail interpartis dirigé par Abdelkafi proposa d'organiser une vaste consultation nationale dans toutes les régions de la Tunisie. L'idée fut présentée à la direction de l'ANC à la mi-2012, mais ne recueillit que peu de soutien. Dans sa déclaration de septembre 2012, le Centre Carter recommanda que de telles consultations soient menées, faisant valoir qu'un processus inclusif et participatif était plus susceptible d'engendrer un consensus autour du nouveau cadre constitutionnel. Certains membres de l'Assemblée, y compris des membres du Bureau de l'ANC, craignaient que de telles consultations ralentissent le processus, alors que ce dernier avait déjà accusé beaucoup de retard. Une solution intermédiaire fut finalement retenue : l'organisation de consultations nationales les week-ends, afin de ne pas affecter les travaux de l'Assemblée<sup>183</sup>.

Les consultations publiques commencèrent après la publication du deuxième projet de Constitution, en décembre 2012, par deux sessions avec des étudiants à Tunis et Sfax, suivies par d'autres sessions organisées jusqu'au mois de janvier 2013 dans les 24 gouvernorats du pays, à raison de six gouvernorats par week-end. Des consultations ont également été organisées avec les Tunisiens expatriés en France et en Italie, en janvier et février 2013. Le Centre Carter assista à près de la moitié des

<sup>180</sup> En 2012, la Tunisie avait le troisième taux de pénétration d'internet le plus élevé d'Afrique. Voir <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

<sup>181</sup> Plus de 300 organisations de la société civile ont témoigné de leur intérêt à participer à cet évènement, mais l'ANC a dû limiter le nombre de participants à ce chiffre pour des raisons de logistique.

<sup>182</sup> Parmi ces organisations, on compte la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH), la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD) et le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) <http://www.tap.info.tn/fr/fr/politique/300-politique/33042-des-associations-et-organisations-boycottent-le-dialogue-sur-le-projet-de-constitution.html>.

<sup>183</sup> Ces sessions étaient organisées avec le soutien du PNUD et la coopération du National Democratic Institute (NDI).



---

sessions dans les gouvernorats de Tunis, Sfax, Sousse, Monastir, Gabès, Beja, Zaghouan, Nabeul, Ben Arous, Ariana, Medenine et Tozeur.

Une fois de plus, la stratégie de communication autour de ces consultations fut faible, et seuls les groupes de la société civile bien informés et les citoyens suivant le processus de prêt furent au courant de ces consultations. Au total, les consultations ont touché 6000 citoyens environ au cours de la période de deux mois<sup>184</sup>.

La participation aux toutes premières sessions fut timide mais augmenta lors des dernières séances, avec une participation variant généralement entre 150 à 300 personnes. Dans les sessions observées par le Centre Carter, la participation des femmes était généralement basse (environ 10 pour cent des participants), à l'exception du gouvernorat de Nabeul qui connu un taux de participation de femmes d'environ 30 pour cent. Le Centre estime que les principales raisons de la faible participation au début du processus étaient dues au fait que les citoyens n'avaient pas été informés de la tenue des ces événements et que certains partis politiques n'avaient pas participé aux premières sessions de consultation<sup>185</sup>.

Les partis d'opposition prenant conscience du fait que les observations des citoyens lors de ces sessions seraient prises en considération par les commissions constituantes, ils ont alors commencé à encourager leurs partisans à assister aux travaux. Dans les sessions observées par le Centre, il était évident qu'une partie des participants avaient été mobilisée par des partis politiques ou des groupes religieux afin de faire entendre leurs revendications.

Bien que la participation fut généralement faible, les personnes ayant assisté aux sessions firent preuve d'une bonne compréhension des

enjeux du processus constitutionnel et soulevèrent des points pertinents. S'adressant aux députés présents, dont toujours au moins un membre du Comité de rédaction, les participants firent des recommandations constructives afin d'améliorer le projet de Constitution. Les sujets abordés au cours des sessions de consultation portèrent sur plusieurs questions majeures, notamment : comment invoquer l'universalité des droits humains dans la Constitution ; les droits et libertés à garantir par la nouvelle Constitution ; le rôle de la religion et de l'identité arabo-musulmane dans l'Etat ; les pouvoirs de l'Etat et les forces de sécurité ; la mention du rejet du sionisme dans le préambule et les dispositions portant amendement de la Constitution. Les participants soulevèrent également des sujets de préoccupation locale. Par exemple, à Tozeur, un gouvernorat au sud de la Tunisie, avec un climat très aride, les participants demandèrent à ce que le droit à l'eau soit reconnu par la Constitution.

Au moment de l'adoption initiale du règlement intérieur, l'ANC n'avait pas prévu de procédures relatives à la manière dont les suggestions faites par les citoyens et les organisations de la société civile pourraient être prises en compte et dans quelle mesure. Cette lacune devint évidente lors des consultations nationales. C'est pourquoi lors de l'amendement du règlement intérieur de mars 2013, les députés accordèrent aux commissions constituantes le pouvoir et la responsabilité d'étudier les observations et suggestions formulées au cours du débat général en plénière et des consultations nationales (article 104 révisé). Le Centre Carter s'était félicité de cet amendement, car il avait précédemment recommandé qu'une procédure officielle soit mise en place pour traiter et analyser les contributions des citoyens afin que les commissions constituantes puissent mieux prendre en compte ces observations. L'un des résultats positifs spécifiques du processus de consultations nationales a par exemple été l'intégration, dans le projet de Constitution, des droits de l'opposition politique, une question

---

<sup>184</sup> Voir le rapport de l'ANC sur ces consultations (en langue arabe) [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/societe\\_civile/presentation.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/societe_civile/presentation.jsp). Voir également « *The UN Constitutional, A Newsletter on United Nations Constitutional Support* », Numéro 2 Printemps/Été 2014, p.16. Voir aussi :

[http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/societe\\_civile/presentation.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/societe_civile/presentation.jsp).

<sup>185</sup> Les observateurs du Centre Carter en visite au niveau des gouvernorats à l'occasion des séances de consultation nationale ont rencontré des représentants de l'UGTT, des membres d'organisations de la société civile ainsi que des partis politiques qui n'étaient pas informés de la tenue de consultations nationales dans leur ville.

---

qui avait été soulevée au cours des consultations nationales, ainsi qu'à d'autres occasions<sup>186</sup>.

En dehors de ces consultations, les opportunités des citoyens de participer au processus constitutionnel sont restées très limitées. Ceci a engendré, en particulier chez les jeunes, un sentiment d'exclusion. Beaucoup sont devenus sceptiques vis-à-vis de l'ANC et du processus en général. Ce sentiment de marginalisation se retrouve dans une enquête menée par le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) en 2012 auprès des jeunes de 15 à 29 ans. 57 pour cent des sondés déclarèrent ignorer totalement le contenu de la Constitution et 30 pour cent répondirent n'en avoir qu'une connaissance sommaire. Sans surprise, environ 45 pour cent déclarèrent ne pas se sentir impliqués dans le processus d'élaboration de la Constitution<sup>187</sup>.

L'expérience de la Tunisie offre d'intéressantes leçons aux entités constituantes dans d'autres parties du monde et rappelle le fait que, dans un contexte de transition, l'incapacité d'engager la population dans le processus peut générer un sentiment d'exclusion. Les manifestations qui ont eu lieu dans l'ensemble du pays contre les gouverneurs, les maires et d'autres autorités pendant les trois années de transition laissent supposer que ces lacunes ont également alimenté le ressentiment à l'égard des institutions étatiques en général. Permettre aux citoyens de participer activement aux affaires publiques et dans l'exercice et la protection de leurs droits doit faire partie intégrante du processus, et ne devrait ni être pris à la légère ni susciter des craintes ou des suspicions de la part des décideurs politiques.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Le rapport du PNUD sur le processus de consultation nationale souligne que les participants au niveau des gouvernorats de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid ont soulevé la question de l'inclusion des droits de l'opposition dans la Constitution. Voir PNUD, « Dialogue National sur le Projet de la Constitution : Rapport général », Tunis, mars 2013, p. 35.

<sup>187</sup> PNUD « Enquête nationale sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie », Rapport de synthèse, Avril 2013, p. 11. L'on trouve également des conclusions similaires dans un rapport du NDI "Prioritizing patriotism: Tunisian citizens express their views", juin 2013.

<sup>188</sup> « Note d'orientation du Secrétaire Général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions », 2009. « Constitution-Making and Reform : Options for the Process » (Elaboration de constitutions et réforme : Options possibles), publié par Interpeace, novembre 2011, p.49-50 et 86.

Les processus inclusifs et participatifs sont au contraire plus susceptibles de créer un consensus autour du processus constitutionnel.

Le Centre Carter recommande que les constituantes planifient avec soin la manière d'engager véritablement les citoyens dans le processus. Au cours de la première phase de leur existence, les constituantes devraient consacrer une réflexion approfondie à la conception de mécanismes de participation des citoyens au processus et mobiliser les moyens nécessaires à leur réalisation effective. Ces consultations devraient être annoncées à travers de vastes campagnes d'information utilisant la gamme complète de supports médiatiques et d'autres outils disponibles. Les campagnes devraient être axées sur la Constitution en général, sur le travail de l'entité constituante et les opportunités, pour le public et les citoyens pris individuellement, de participer directement au processus. L'idéal serait que la campagne présente également les limites de la participation du public afin d'éviter toute déception ou frustration<sup>189</sup>.

La constituante devrait aussi prévoir suffisamment de temps au cours du processus pour permettre un débat national approfondi sur la Constitution<sup>190</sup>. En outre, pour s'assurer que les opinions des citoyens aient bien été entendues, il est important de mettre en place des procédures officielles pour analyser, traiter et enregistrer les données recueillies au cours de ces divers mécanismes de consultation. Il est nécessaire de déployer des efforts de sensibilisation après l'adoption de la Constitution en vue de s'assurer que les citoyens sont au courant de son contenu, des droits et libertés qu'elle garantit.

Le Centre Carter recommande que l'Assemblée des Représentants du Peuple envisage la possibilité d'introduire des

---

<sup>189</sup> « Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public », DRI, 2011.

<sup>190</sup> Le temps consacré aux consultations publiques dans les pays ayant connu des exercices similaires varie de manière considérable, mais dans les processus considérés comme hautement participatifs, tels qu'en Afrique du Sud et au Kenya, des réunions publiques ont été organisées dans tout le pays, ciblant non seulement les villes principales, mais également les zones rurales. Les organes constituants ont organisé des centaines de réunions et engagés des dizaines de milliers de citoyens pour expliquer le processus et les enjeux.

dispositions dans son règlement intérieur pour encourager les députés à être au contact des citoyens et renforcer leurs chances de les sensibiliser sur les débats en cours. Par exemple, le calendrier législatif pourrait prévoir des pauses périodiques pour permettre aux députés de se rendre dans leurs circonscriptions. Un appui logistique et institutionnel devrait leur être fourni afin de leur permettre de planifier et de mieux mettre en œuvre ces rencontres avec les citoyens de leurs circonscriptions.

### **Participation externe au processus**

Si les consultations publiques menées par les entités chargées du processus constitutionnel sont déterminantes dans la création d'un sens d'appropriation et d'un consensus autour de la nouvelle Constitution, les initiatives des organisations de la société civile sont également nécessaires, non seulement pour susciter une acceptation du processus mais aussi pour exercer des pressions sur les constituants pour qu'ils répondent aux attentes des citoyens et respectent les normes internationales.

### **Le rôle et l'impact de la société civile**

L'une des principales fonctions de la société civile est de servir de contrepois aux institutions de l'Etat et d'offrir aux citoyens la possibilité de s'engager dans le processus à travers différentes perspectives. La société civile peut, en outre, jouer un rôle clé en contribuant à mieux faire comprendre aux citoyens les enjeux des débats en cours en leur expliquant les tenants et les aboutissants. La société civile peut également jouer un rôle de diffusion d'informations en présentant au public une large gamme d'opinions et de perspectives et en facilitant le dialogue entre les rédacteurs de la Constitution et le peuple. La société civile qui reflète les idées et les positions de l'ensemble du spectre politique (allant de celles alignées sur les positions gouvernementales à celles qui contestent ses politiques) est en outre un acteur clé pour suivre et commenter directement le processus.

Durant le processus constitutionnel en Tunisie, un nombre important d'organisations de la société civile se sont engagées dans diverses



Al Bawsala

Débat public organisé par Al Bawsala à Siliana afin de permettre aux citoyens d'interagir avec les membres de l'ANC sur des questions touchant à la Constitution.

initiatives, telles qu'Al Bawsala, ATIDE, Conscience Politique, Free Sight Association, I WATCH, Jeunesse Sans Frontières, Lam Echaml et le Centre Ofyia, et ont organisé des rencontres visant à faire interagir le public avec les membres de l'ANC sur des questions relatives à la Constitution. D'autres, comme l'organisation de jeunes Sawty, ont lancé des campagnes de sensibilisation.<sup>191</sup> Les associations locales se sont également engagées dans des activités liées à la Constitution. A titre d'exemple, l'Association Citoyenneté de Gafsa publia un rapport sur les attentes des femmes de Gafsa concernant la Constitution et la Ligue de la citoyenneté et des libertés de Tataouine organisa un atelier intitulé « Pour une Constitution démocratique en Tunisie »<sup>192</sup>.

L'organisation de la société civile a joué un rôle important dans le suivi de l'ANC et du processus en créant un site web *-marsad.tn-* destiné à informer les citoyens sur le processus en améliorant leur accès aux informations sur l'ANC, notamment sur les votes aux sessions plénières et le taux de participation de chaque membre de l'ANC aux votes. *Marsad.tn* a également servi de plate-forme interactive d'observations de chaque article du projet de Constitution et a créé une autre plate-forme offrant aux individus la possibilité de poser directement des questions à des membres spécifiques de l'ANC et de donner des avis sur chaque article du projet de Constitution.

Aux premiers stades du processus constitutionnel, un groupe de citoyens engagés, comprenant des personnes qui avaient brigué un siège sans succès à l'ANC, créa une « assemblée constituante civile » reprenant les commissions constituantes de l'ANC. Cette initiative était destinée à promouvoir le développement d'une conscience politique dans toute la Tunisie et à proposer des recommandations sur la Constitution à

l'attention de l'ANC pour examen. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte par l'ANC, en particulier celles relatives à la démocratie locale. L'assemblée constituante civile a cependant peu à peu perdu de sa crédibilité, son rôle et son impact en tant qu'initiative de la société civile ont faibli, lorsque plusieurs de ses membres rejoignirent le parti d'opposition Nidaa Tounes.

D'autres groupes de la société civile ont organisé de nombreuses conférences, tables rondes et ateliers sur le contenu des différents projets<sup>193</sup>. A titre d'exemple, après chaque publication d'un projet de Constitution, l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel (ATDC), souvent en partenariat avec l'Association de Recherche sur la Transition Démocratique (ARTD), organisa une conférence durant laquelle le texte proposé faisait l'objet d'une lecture critique. Au cours de ces tables rondes, des experts constitutionnels ont présenté et débattu leurs analyses du texte, répondu aux questions du public et émis des recommandations à l'attention de l'ANC, notamment sur la nécessité de garantir la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution ainsi que sur la cohérence interne du texte. L'ATDC a, par la suite, publié des observations détaillées sur les différents projets de Constitution. Le Centre d'études sur l'Islam et la Démocratie (connu sous son acronyme anglais CSID) a également joué un rôle important dans l'orientation des débats autour de la Constitution. Durant le processus, il a organisé une série de conférences et d'ateliers auxquels ont souvent participé des décideurs de haut niveau. Celles-ci ont presque toujours fait l'objet d'une couverture médiatique importante.

Ces événements et d'autres, qui ont réuni des experts locaux et internationaux, des membres de l'ANC et des représentants de la société civile, ont contribué à la tenue de débats dynamiques sur les principaux aspects de la

<sup>191</sup> Sawty a organisé une action en août 2012 pour protester contre le fait que la Constitution n'avait pas encore été écrite et pour encourager les citoyens à exiger sa finalisation : <http://www.youtube.com/watch?v=W7m3opFHJSI&feature=share>.

<sup>192</sup> D'autres groupes de la société civile ont initié des activités concernant la Constitution, notamment le Club de l'UNESCO (promouvant un dialogue entre les membres de l'ANC et les jeunes, les femmes et les personnes handicapées) et Lam Echaml qui a lancé une campagne d'appropriation de la Constitution par les citoyens au niveau régional.

<sup>193</sup> Les organisations ayant organisées des événements relatifs à la Constitution étaient notamment l'Association des avocats tunisiens et l'organisation de la société civile Dostourna (avec un projet intitulé « Pensons à notre Constitution »), Al Bawaba (avec l'organisation d'un débat sur la Constitution à Gabès), Femmes & Leadership (avec l'organisation d'un atelier intitulé « Etudiants d'aujourd'hui, dirigeants de demain ») et Forum Jahedh (avec l'organisation d'un forum de dialogue constitutionnel à Tunis).

Constitution et furent l'occasion de souligner les nombreuses insuffisances et incohérences des différents projets. Toutefois, avec la polarisation croissante du contexte politique en Tunisie, de plus en plus ces conférences attirèrent de participants partageant la même orientation idéologique et n'ont donc offert que peu de diversités d'opinions. Ces événements étaient, en outre, généralement concentrés à Tunis et avaient donc tendance à renforcer la nature élitiste du processus, axé sur la capitale.

Il est également arrivé que les acteurs de la société civile et les citoyens participent à des manifestations et à des grèves pour faire entendre leurs revendications. A titre d'exemple, après la publication du premier projet de Constitution en août 2012, des groupes de défense des droits de la femme ont organisé de grandes manifestations pour exiger que l'ANC reformule le principal article de la Constitution sur cette question qui mentionnait les « rôles complémentaires des hommes et des femmes au sein de la famille », sans pour autant faire référence à l'égalité entre et les hommes et les femmes. Lors du vote article par article de la Constitution, en janvier 2014, des juges, procureurs, avocats et membres de la société civile se sont mis en grève pour protester contre certains amendements proposés qu'ils considéraient comme une tentative d'affaiblissement de l'indépendance judiciaire. A la même période, une délégation d'imams émit une fatwa contre les dispositions de la Constitution garantissant le droit à la liberté de conscience et fit du lobbying en distribuant des tracts condamnant cette idée, à l'extérieur et à l'intérieur du bâtiment de l'ANC<sup>194</sup>.

Bien que les protestations sur la Constitution aient été courantes, le dialogue direct et les activités de lobbying de la société civile et des groupes d'intérêt, tels que les imams, ont été rares. Le fait que l'ANC n'ait pas mis en place des procédures bien définies concernant l'accès de la société civile à

l'Assemblée peut, en partie, avoir été la cause d'une présence peu significative de la société civile à l'Assemblée durant le processus d'élaboration de la Constitution. Cette présence aurait pourtant été importante, surtout à des moments cruciaux tels que lors des débats de la Commission des consensus pendant les mois de novembre et décembre 2013 sur les questions litigieuses du projet de Constitution. La polarisation de la société civile, qui a eu pour effet que les organisations ayant une orientation politique particulière soient réticentes à discuter directement avec les membres de l'ANC de tendances politiques différentes, a certainement été une autre raison du faible engagement de la société civile au niveau de l'ANC. Enfin, dans la nouvelle démocratie tunisienne, les organisations de la société civile n'étaient pas toujours habituées aux diverses techniques de pression et de lobbying en dehors de l'organisation de conférences ou au recours à des réseaux personnels pour accéder aux décideurs.

*Aux derniers stades du processus, alors que l'Assemblée se préparait à voter la Constitution, les partis politiques sont devenus plus actifs, avec notamment Ennahdha, Nidaa Tounes, Al-Joumhouri et Al-Massar qui ont organisé des réunions de sensibilisation et d'information sur la Constitution*

La situation s'est améliorée pendant la phase d'adoption de la Constitution. Comme noté précédemment, l'ANC a déployé des efforts considérables pour faciliter l'accès de la société civile au vote sur la Constitution. C'est ainsi que les organisations de la société civile ont joui d'une plus grande visibilité pendant cette phase que lors des phases précédentes du processus, bien que leur présence n'ait pas toujours été de même importance tout au long des trois semaines de vote. Quoi qu'il en soit, la présence de la société civile à l'ANC aux moments clés du vote a dynamisé les travaux et permis des échanges en marge de la plénière, non seulement entre la société civile et les députés

<sup>194</sup> Le texte de la fatwa peut être consulté sur : « Constitution – Tunisie : A l'Assemblée, des imams lobbyistes émettent une fatwa contre la liberté de conscience », HuffPost Maghreb, 15 janvier 2014 <http://thalasolidaire.over-blog.com/article-tunisie-l-assemblee-constituante-civile-la-liberte-de-croyance-doit-etre-respectee-par-les-diff-104719289.html>



---

de l'ANC mais également entre la société civile et les médias.

### **Efforts de plaidoyer et de sensibilisation des partis politiques**

Les partis politiques ont également joué un certain rôle, bien que limité, en expliquant à leurs adhérents et sympathisants le mandat de l'ANC, en leur donnant des informations sur leur contribution au processus constitutionnel et sur leur position par rapport aux questions examinées.

Au tout début du processus de rédaction, certains partis politiques comme Ennahdha, le Parti Ouvrier Communiste Tunisien (POCT) et le Parti Démocrate Progressiste (PDP) ont rédigé des textes mettant en exergue leurs positions respectives sur les principaux enjeux de la Constitution. Pendant l'essentiel du processus constitutionnel, l'engagement direct auprès de la base des partis ou des membres éventuels a été rare et a considérablement varié en fréquence et en portée, d'un parti à un autre, à l'exception d'Ennahdha.

Aux derniers stades du processus, alors que l'Assemblée se préparait à voter la Constitution, les partis politiques sont devenus plus actifs, avec notamment Ennahdha, Nidaa Tounes, Al-Joumhouri et Al-Massar qui ont organisé des réunions de sensibilisation et d'information sur la Constitution<sup>195</sup>. Certains partis politiques ont pris des initiatives positives, bien qu'elles n'aient pas toutes été maintenues dans la durée. Al-Massar, par exemple, un parti ayant plusieurs députés à l'Assemblée, a apporté des mises à jour sur sa page Facebook, pendant un certain temps durant l'automne 2013, sur les développements majeurs intervenus au sein de l'ANC, au sein du dialogue national et sur la position du parti.

---

<sup>195</sup> Ennahdha a organisé plusieurs séminaires et tables rondes dans tout le pays sur le contenu du projet de Constitution. Une observatrice du Centre Carter fut présente à l'un d'entre eux à Tunis le 18 mai 2013. Nidaa Tounes a organisé un séminaire sur le projet de Constitution le 30 avril 2013. Des professeurs participant au séminaire ont souligné les aspects positifs et négatifs du projet. Al-Joumhouri et Al-Massar ont organisé, le 9 mai 2013, une réunion d'information conjointe à Carthage sur la Constitution à l'intention des citoyens intéressés, intitulé « comprendre le projet de Constitution pour mieux défendre nos droits » pour discuter du contenu de la Constitution. Une observatrice du Centre Carter fut également présente à la réunion.

Soucieux de rassurer un public impatient de voir avancer la Constitution, les membres de l'ANC ont parfois fait beaucoup mieux que leurs partis dans leur communication avec le public. A titre d'exemple, durant l'automne 2013, quand la Commission des consensus se réunissant à huis clos pour discuter des points en litige dans le projet de Constitution, plusieurs membres de la Commission ont résumé les accords conclus au sein de la commission à l'intention du public, via les médias sociaux.

La plupart des partis politiques ne se sont pas adressés régulièrement et directement à la population pour l'informer de leur travail au sein de l'Assemblée, de leurs positions sur les questions constitutionnelles majeures et sur l'ensemble du processus constitutionnel. Cela est peut-être dû à l'absence de position unifiée au sein des partis eux-mêmes sur les questions majeures mais aussi à leur incapacité d'adopter une position autre que celle de leurs membres à l'ANC. Cela reflète également le manque d'expérience de nombreux partis politiques en Tunisie, qui pour la plupart ont été constitués à la hâte, au lendemain de la Révolution, et ont dû lutter pour définir leur identité, développer une vision et ériger leurs structures.

### **La contribution internationale et le rôle des organisations internationales**

Avant la Révolution, peu d'organisations internationales intervenaient en Tunisie. Nombreuses ont été celles qui ont voulu jouer un rôle dans la transition consécutive à la Révolution. Le processus constitutionnel de la Tunisie a été un processus national et d'appropriation. Toutefois, de nombreux acteurs internationaux, notamment les organisations multilatérales et régionales comme les Nations Unies et l'Union européenne, ainsi que les gouvernements de certains pays et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales ont offert leur expertise et leurs ressources au



processus et ont parfois défendu des questions spécifiques.<sup>196</sup>

La plupart des décideurs tunisiens et des membres de l'ANC ont accueilli les opinions des acteurs internationaux avec intérêt et étaient disposés à les consulter, en particulier sur les normes internationales et les expériences comparatives en matière d'élaboration de Constitution. L'implication internationale a toutefois suscité la suspicion d'ingérence étrangère de la part de certains membres de l'ANC et il est arrivé que les membres des blocs politiques CPR et Al-Wafa et d'autres encore dénoncent l'implication étrangère<sup>197</sup>.

### **Appui financier et technique au processus**

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), appuyé par différents gouvernements, a été le plus important partenaire de l'ANC dans ce processus. Il a appuyé l'Assemblée dans le renforcement de ses capacités institutionnelles et dans l'organisation de consultations publiques. L'un des principaux objectifs de l'appui du PNUD était de mettre en place des mécanismes facilitant la participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration de la Constitution et au processus politique en général.

L'Organisation Non Gouvernementale Internationale Democracy Reporting International (DRI) a apporté son expertise à de nombreux partis politiques et aux membres de l'ANC sur les obligations en matière de droits humains et d'expériences comparatives d'élaboration de Constitution. Ces activités ont

également été soutenues par de fréquentes publications thématiques et des tables rondes publiques sur les aspects majeurs de l'élaboration de Constitution. D'autres organisations, notamment l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) et l'Institut Max Planck, ont donné des avis d'experts dans le cadre de conférences, de séminaires et de sessions de travail sur des questions relatives au contenu. La Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe, composé d'experts en droit constitutionnel, a également formulé des observations et des recommandations à l'ANC sur le contenu du quatrième et dernier projet de Constitution<sup>198</sup>. Plusieurs organisations ou ambassades ont également engagé des professeurs de droit constitutionnel pour conseiller les acteurs nationaux<sup>199</sup>.

*Outre le Centre Carter, plusieurs autres groupes de défense des droits humains ont suivi étroitement le processus, publié des rapports ainsi que des recommandations et écrit des lettres aux membres de l'ANC au sujet de la Constitution.*

Certains de ces experts ont été impliqués tout au long du processus et sont parvenus à gagner la confiance des membres de l'ANC, d'autres par contre, ne sont venus qu'une fois et ont eu tendance à vouloir imposer des idées inspirées de leur propre pays, sans comprendre le contexte tunisien et les défis spécifiques posés à sa propre transition, en invoquant souvent le modèle européen à l'exclusion d'autres régions du monde qui auraient pu être pertinentes dans le contexte tunisien.

L'ANC a peut-être parfois eu le sentiment de se retrouver dans une cacophonie d'acronymes d'organisations des Nations Unies et d'ONG internationales souhaitant s'engager

<sup>196</sup> Par contre, des organisations régionales comme la Ligue Arabe, l'Union Africaine, l'Union du Maghreb Arabe et l'Organisation de la Conférence islamique n'ont guère été visibles pendant le processus.

<sup>197</sup> Abderraouf Ayadi (Président du bloc Al-Wafa) est un exemple des membres de l'ANC qui ont toujours exprimé leur suspicion à l'égard de l'ingérence étrangère. Il a fréquemment dénoncé l'influence de la France dans le processus constitutionnel. Voir « Abderraouf Ayadi fidèle à la théorie de la conspiration, L'économiste Maghrebin », 28 août 2013, [www.leconomistemaghrebin.com/2013/08/28/abderraouf-ayadi-fidele-a-la-theorie-de-la-conspiration/#sthash.gz4LuivP.dpuf](http://www.leconomistemaghrebin.com/2013/08/28/abderraouf-ayadi-fidele-a-la-theorie-de-la-conspiration/#sthash.gz4LuivP.dpuf). Le 10 janvier 2014, lors d'une plénière au cours de laquelle les membres de l'ANC discutaient et votaient des articles de la Constitution, Néjib Khila (PDP/Al-Joumhourî, par la suite indépendant) critiqua la présence du professeur de droit américain Noah Feldman présent à l'Assemblée ce jour-là. Ses commentaires laissaient suggérer que Feldman faisait partie d'un programme impérialiste américain dans la région.

<sup>198</sup> « Observation sur le Projet Final de la Constitution de la République tunisienne », juillet 2013, Avis 733/2013, Conseil de l'Europe, Commission de Venise

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)034-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)034-f).

<sup>199</sup> A titre d'exemple, le PNUD, la DRI, le Parlement Européen, l'Institut Max Planck et l'Ambassade de Suisse ont recruté des experts constitutionnels pour assister les membres de l'ANC.

dans le processus<sup>200</sup>. L'ANC, qui s'efforçait déjà d'organiser sa propre logistique, a eu des difficultés à gérer les nombreuses offres de soutien. En l'absence d'un service spécialisé de l'ANC chargé de traiter avec les organisations internationales, les propositions arrivaient dans le secrétariat du Président et de l'assesseur du Président chargé des relations avec la société civile, qui avaient tous deux déjà beaucoup d'autres occupations. Les donateurs et les ONG n'ont pas tenu de réunions de coordination régulières qui auraient pu réduire la pression sur l'ANC et permis une programmation plus cohérente. Les pressions des organisations internationales ont parfois semblé écraser l'ANC avec, comme conséquence, la non-concrétisation de certains projets.

Les principaux donateurs ont préféré acheminer leurs fonds à travers le PNUD qui est devenu l'agence centrale d'exécution de l'assistance internationale auprès de l'ANC<sup>201</sup>. Toutefois, le budget important du PNUD – 18,6 millions USD – était accompagné de conditions strictes de gestion financière qui, bien que positives, impliquaient néanmoins un temps considérable pour la mise en œuvre des projets convenus avec l'ANC et les retardaient parfois tellement qu'ils ne pouvaient être réalisés.

L'essentiel de l'appui de la communauté internationale à l'ANC s'est effectué par des voyages d'études et des formations locales et hors du pays sur une grande variété de questions.<sup>202</sup> Si ces formations ont été

généralement utiles aux membres de l'ANC, leur timing les a souvent contraints à être absents lors des travaux des commissions et des sessions plénières. Les organisations internationales ont parfois semblé ne pas respecter les obligations des membres de l'ANC de participer au travail quotidien de cette assemblée, autant des commissions que de la plénière. Des événements étaient programmés, même à des stades cruciaux du processus, plaçant les députés dans la position inconfortable d'avoir à choisir entre les devoirs de l'ANC et leur présence aux événements organisés par les organisations appuyant l'ANC financièrement ou autrement.

Le Centre Carter encourage les agences de coopération, les ambassades et les ONG internationales en Tunisie à établir davantage de mécanismes de coordination pour améliorer la planification, éviter la duplication d'efforts et maximiser l'impact positif de leur appui, en particulier dans la mesure où l'assemblée législative pourrait continuer à recevoir une assistance et des offres de soutien d'organisations internationales. Les acteurs internationaux dans les processus d'élaboration de constitutions dans la région et ailleurs devraient également prendre en considération le calendrier de travail et le rythme des institutions publiques qu'elles soutiennent et éviter d'organiser des formations, des conférences et des voyages d'étude pendant des stades cruciaux du processus. Les entités constituantes devraient désigner des personnes chargées de l'interaction avec la communauté internationale et préparer des plans stratégiques et un budget du processus à présenter aux donateurs.

## Efforts de plaidoyer des organisations internationales

Outre le Centre Carter, plusieurs autres groupes de défense des droits humains ont suivi étroitement le processus, publié des rapports ainsi que des recommandations et écrit des lettres aux membres de l'ANC au sujet de la Constitution. Human Rights Watch (HRW), par exemple, a publié plusieurs rapports et envoyé plusieurs lettres ouvertes aux membres de l'ANC, leur demandant d'amender des

<sup>200</sup> *Constitution-Making and Reform: Options for the Process*, publication d'Interpeace, novembre 2011, *Part 4: Guide to key external actors in the process: Civil society, the media, and the international community*.

<sup>201</sup> Les donateurs étaient l'Union européenne et les Gouvernements du Japon, de la Belgique, de la Suède, du Danemark, de Norvège et de la Suisse.

<sup>202</sup> Les membres de l'Assemblée ont bénéficié d'exemples comparatifs sur de nombreuses questions, notamment la formation à la rédaction législative et constitutionnelle et aux techniques de consultation publique, émanant de plusieurs pays différents. A titre d'exemple, les membres de l'ANC ont participé à une conférence internationale sur l'énergie renouvelable au Sri Lanka et au Qatar aux mois de novembre et de décembre 2012 et d'autres ont participé à une conférence régionale sur « la protection des droits socioéconomiques et culturels dans les constitutions post-Révolution » au Caire en novembre 2013. Plusieurs membres de l'ANC ont participé à des missions d'échange entre parlements et autres institutions pertinentes en Belgique, en France, au Danemark, au Canada, en Allemagne, en Autriche et au Parlement européen. Les membres de l'ANC ont également effectué des voyages d'études à la Cour européenne des droits de l'homme et à la Cour Constitutionnelle allemande, à Karlsruhe.

articles du projet de Constitution qui portaient atteinte aux droits humains, comme la liberté d'expression, les droits de la femme, le principe de la non discrimination et la liberté de pensée et de conscience<sup>203</sup>. Après la publication, par l'ANC, du quatrième projet de Constitution, Amnesty International a également produit un rapport faisant observer que s'il comportait certaines améliorations par rapport aux premiers projets d'août 2012, de décembre 2012 et d'avril 2013, le texte était toujours contraire à certains aspects du droit international en matière de droits de la personne, tels que les limitations aux droits fondamentaux, les droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique, d'association et à la liberté de circulation et qu'il offrait des garanties insuffisantes à l'indépendance du judiciaire et au droit à la protection contre la torture et d'autres formes de mauvais traitements.

Ces trois organisations, le Centre Carter, HRW et Amnesty International, ont uni leurs efforts avec l'organisation tunisienne Al Bawsala et publié trois déclarations conjointes sur le projet de Constitution dans la phase finale du processus de rédaction, proposant des modifications de formulation et des recommandations sur la manière dont les libertés et les droits pourraient être mieux protégés<sup>204</sup>. Plusieurs autres groupes de défense des droits humains comme la Commission Internationale de Juristes, Reporters Sans Frontières et Article 19 ont également produit des rapports contenant des recommandations à l'intention de l'ANC<sup>205</sup>.

Les agences spécialisées des Nations Unies se sont également engagées dans des activités de

lobbying visant à faire inclure les normes et principes des droits humains dans le projet de Constitution. En juillet 2013, l'équipe pays des Nations Unies en Tunisie a envoyé une lettre conjointe aux autorités tunisiennes, à l'ANC et au gouvernement, prônant l'inclusion des normes des droits humains dans la future Constitution<sup>206</sup>. Le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme a également envoyé une lettre avec des commentaires détaillés sur le contenu de certaines dispositions du quatrième projet de Constitution relatives aux droits humains. L'ANC a également reçu des communications d'experts des droits de l'homme des Nations Unies, notamment des Rapporteurs spéciaux du Conseil des Droits de l'Homme. Des organisations comme l'UNESCO, l'UNICEF et ONU Femmes ont eux aussi plaidé en faveur de l'inclusion de normes internationales régissant la liberté d'expression, les droits de l'enfant et l'égalité des sexes dans le projet de Constitution<sup>207</sup>.

La conjonction des efforts nationaux et internationaux de plaidoyer associée à l'esprit d'ouverture de l'ANC aux apports et aux avis extérieurs, a constitué une force du processus tunisien et a donné lieu à un renforcement du degré de protection des libertés fondamentales et des droits humains dans la Constitution, en particulier le renforcement des droits de la femme, la garantie de l'indépendance du judiciaire, la suppression des restrictions excessives des droits et libertés dans la plupart des dispositions et le renforcement des libertés politiques et civiles fondamentales.

<sup>203</sup> Voir <http://www.hrw.org/middle-eastn-africa/tunisia>

<sup>204</sup> Les déclarations conjointes d'Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et du Centre Carter du 24 juillet 2103 et du 3 janvier 2014 peuvent être consultées sur [http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy\\_publications/tunisia-peace-reports.html](http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/tunisia-peace-reports.html)

<sup>205</sup> Voir, par exemple, le rapport publié en février 2013 par la Commission internationale de juristes appelant les autorités, en particulier l'ANC, à élaborer et adopter une Constitution tenant compte de toutes les opinions du peuple tunisien et adhérant au droit et aux normes internationaux. [www.icj.org/tunisia-the-draft-constitution-should-be-amended-to-meet-international-standards/](http://www.icj.org/tunisia-the-draft-constitution-should-be-amended-to-meet-international-standards/). Reporters sans frontières et Article 19 ont publié des déclarations axées en particulier sur la liberté d'expression, voir : <http://fr.rsf.org/tunisie.html> and [www.article19.org/pages/en/middle-east-north-africa.html](http://www.article19.org/pages/en/middle-east-north-africa.html).

<sup>206</sup> "The UN Constitutional, A Newsletter on United Nations Constitutional Support," Issue 2 Spring/Summer 2014.

<sup>207</sup> Pour plus de détails sur l'implication des Nations Unies dans le processus, voir: "The UN Constitutional, A Newsletter on United Nations Constitutional Support", Issue 2 Spring/Summer 2014.

---

# Thématiques principales dans la Constitution

Comme il a été mentionné précédemment, l'ANC publia quatre projets de Constitution durant les deux ans du processus constitutionnel. Il y eut également un projet *2bis*, qui correspondait à la compilation des chapitres révisés par les différentes commissions après qu'elles eurent intégré des commentaires, émanant de différentes sources, sur la base du deuxième projet de Constitution. Ce texte qui fut soumis le 10 avril 2013 pour complément d'examen au Comité de rédaction, ne fut jamais officiellement publié mais a été la base du troisième projet présenté par l'ANC le 22 avril 2013 à la presse. Le Centre Carter a suivi et évalué les thématiques principales et leur évolution dans ces différents projets de Constitution.

Les différentes moutures de la Constitution ont considérablement évolué au fil de ce processus de deux ans, ce qui a souvent donné davantage de clarté au texte et de cohérence interne, particulièrement en matière de protection de certains droits et libertés fondamentaux. Comme souligné plus haut, les membres de l'ANC ont renforcé les droits des femmes, amélioré les garanties d'indépendance de la justice et supprimé des restrictions excessives dans la plupart des dispositions relatives aux droits et libertés. Ils ont également renforcé les libertés civiles et politiques et accordé une pleine juridiction à la Cour Constitutionnelle dès sa création. Il n'en demeure pas moins que des préoccupations demeurent quant à certaines dispositions dont la formulation pourrait engendrer une protection insuffisante de droits et libertés fondamentaux reconnus internationalement.

Cela concerne en particulier les mesures protégeant les citoyens contre toutes les formes de discrimination, le principe de l'inamovibilité des juges et la protection des droits et libertés en cas d'état d'urgence. Tous ces aspects nécessitent une protection accrue.

Mais si l'adoption du texte final de la Constitution représente, certes, une étape clé de la phase transitionnelle, elle n'est pas suffisante à elle seule pour garantir un passage réussi de l'autoritarisme vers la démocratie. Les autorités tunisiennes devraient prendre des mesures législatives, tant pour combler les lacunes restantes, que pour s'assurer que le cadre juridique existant est conforme aux engagements de la nouvelle Constitution en matière de droits humains.

## Le statut du droit international

Le droit international définit les responsabilités juridiques des États dans leur conduite les uns vis-à-vis des autres ainsi que les droits dont jouissent les personnes présentes sur leur territoire. Son domaine couvre un large éventail de questions, y compris les droits humains, la migration, le commerce international et les conditions du recours à l'usage de la force. Les États ont développé divers instruments internationaux par lesquels ils ont établi les droits et obligations réciproques, tels que les traités, accords, conventions, chartes, protocoles, déclarations, protocoles d'entente, *modus vivendi* et échange de notes<sup>208</sup>. Ces documents internationaux, revêtent un caractère obligatoire pour les États qui les ratifient et ont préséance sur le droit interne.

---

<sup>208</sup> Voir le site web des Nations Unies sur le droit international : <http://www.un.org/french/aboutun/uninbrief/law.shtml>.

L'Assemblée eut tout d'abord une attitude conservatrice quant au statut du droit international et de sa place vis-à-vis de la législation tunisienne et de la Constitution. Les deux premiers projets prévoyaient ainsi, que le respect des engagements internationaux de la Tunisie soit conditionné par la conformité desdits engagements avec le droit national. Cette approche était contradictoire avec les engagements de la Tunisie vis-à-vis de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui établit qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité »<sup>209</sup>. Dans le troisième et quatrième projet, le Comité de rédaction a ensuite spécifié que les traités internationaux auraient un rang supra-législatif et infra-constitutionnel. Les termes retenus ont encore changé dans le quatrième projet qui se référait aux traités approuvés par l'Assemblée des Représentants du Peuple, expression désignant le futur parlement. Cette précision aurait pu avoir comme conséquence – probablement non intentionnelle – que les traités approuvés par les organes législatifs antérieurs n'auraient pas nécessairement joui du même statut juridique. Le Centre Carter se réjouit dès lors de la terminologie finale adoptée dans la Constitution, à savoir celle d'« organe législatif » à même de couvrir tous les organes législatifs, passés, présents et futurs.

L'ANC n'a cependant pas clarifié la place du droit international et la portée de son influence sur l'ordonnement juridique tunisien. La Constitution n'indique pas de manière suffisamment claire que la Tunisie s'engage à respecter toutes ses obligations internationales, y compris celles se fondant sur le droit coutumier. Par ailleurs, la Constitution ne confère pas de manière explicite aux juridictions une latitude pour se référer aux instruments internationaux des droits humains.

Le Centre Carter encourage dès lors les autorités à interpréter la législation nationale conformément aux engagements internationaux de la Tunisie, y compris au droit international coutumier, qui est partie intégrante du droit international. Par ailleurs, les dispositions des

conventions internationales se doivent d'être toujours interprétées conformément à leur signification universellement admise.

## Les droits humains dans la Constitution et leur caractère universel

La version finale de la Constitution comprend plusieurs références aux droits humains et prévoit la création d'une instance nationale des droits humains afin de garantir leur respect et d'enquêter sur les cas de violation des droits humains.<sup>210</sup> La question de l'universalité de ces droits humains a été débattue durant l'ensemble du processus constituant et a été influencée par la discussion générale sur la place de la religion dans la Constitution. Dans le premier projet, le préambule se référait aux « nobles valeurs humaines ». Dans le second projet, le préambule faisait référence aux « principes des droits humains », le terme « universel » n'ayant été introduit que dans le troisième projet. L'impact de cette référence a néanmoins été contrebalancé par l'ajout concomitant d'une limitation: « dans la mesure où ils sont en harmonie avec les spécificités culturelles du peuple tunisien ». Ces termes ont suscité de vives protestations d'une partie de la société civile ainsi que de partis de l'opposition.

*Les différentes moutures de la Constitution ont considérablement évolué au fil de ce processus de deux ans, ce qui a souvent donné davantage de clarté au texte et de cohérence interne, particulièrement en matière de protection de certains droits et libertés fondamentaux.*

Cette formule a été supprimée dans le quatrième et dernier projet. Mais les constituants ont ajouté une autre limitation avec l'apposition de l'adjectif « hauts/suprêmes » pour décrire les droits

<sup>209</sup> Article 27, Convention de Vienne sur le Droit des traités.

<sup>210</sup> Les droits humains sont mentionnés à deux reprises dans le préambule, l'Article 39 requiert de l'Etat de propager la culture des droits humains en matière d'éducation publique libre et l'Article 49 interdit tout amendement susceptible de porter préjudice aux acquis réalisés en matière de droits humains et de libertés garantis dans la Constitution.

humains universels. Le rapport général du projet de Constitution publié par le Comité de rédaction le 14 juin 2013 révèle à ce propos :

*« En qualifiant les valeurs humaines et les principes des droits humains de « hauts/suprêmes », le Comité a souhaité insister sur le fait qu'il fallait bâtir en se fondant seulement sur ces principes et valeurs qui sont élevés au rang de suprêmes eu égard à leur noble contenu, embrassant ainsi les significations voulues à travers les formulations précédentes (du troisième projet), qui requièrent de se fonder sur cette seconde base dans la mesure où cela s'inscrit « en accord avec les caractéristiques culturelles du peuple tunisien ». Cela est particulièrement le cas si l'on prend en considération la référence suivante (dans le préambule), « puisant dans l'héritage civilisationnel et le mouvement réformateur basés sur les éléments de l'identité arabo-musulmane et les acquis civilisationnels de l'humanité ».<sup>211</sup>*

Malgré les protestations de plusieurs organisations des droits humains, dont le Centre Carter, la question n'a jamais été considérée comme prioritaire dans les débats de la commission des consensus. Le terme « haut/suprême » a été retenu dans la version finale de la Constitution, et ce, malgré le fait qu'il implique l'existence d'une hiérarchie des droits humains, certains étant plus importants que d'autres. Il incombe donc au pouvoir judiciaire d'interpréter ce terme de manière à ne pas compromettre les droits et les libertés consacrés dans la Constitution et à demeurer fidèle à la Déclaration de Vienne qui prévoit que « tous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés ». La Déclaration indique également que – indépendamment de leurs systèmes politiques, économiques et culturels – les Etats doivent « traiter les Droits de l'Homme dans le monde de façon égale et équitable, de la même manière et avec la même importance ».<sup>212</sup> A cet égard, il est à noter que la Constitution tunisienne de 1959 était plus précise affirmant que l'Etat

garantit « les libertés fondamentales et les droits de l'homme dans leur acception universelle, globale, complémentaire et interdépendante ».<sup>213</sup>

*Dès le début des travaux sur la Constitution, la place de la religion dans le nouveau texte a été au cœur des débats entre partis politiques et acteurs de la société civile. Il s'agissait dès lors de tenter de trouver un équilibre entre l'identité arabo-musulmane de la majorité du peuple tunisien et le souhait de certains d'établir un Etat à caractère séculier. Le débat s'est élargi à la question de savoir comment garantir au mieux l'égalité de tous indépendamment de leur confession, tout en reconnaissant la Tunisie comme un pays musulman.*

### **Le statut de la religion dans la Constitution**

Dès le début des travaux sur la Constitution, la place de la religion dans le nouveau texte a été au cœur des débats entre partis politiques et acteurs de la société civile. Il s'agissait dès lors de tenter de trouver un équilibre entre l'identité arabo-musulmane de la majorité du peuple tunisien et le souhait de certains d'établir un Etat à caractère séculier. Le débat s'est élargi à la question de savoir comment garantir au mieux l'égalité de tous indépendamment de leur confession, tout en reconnaissant la Tunisie comme un pays musulman.

Le préambule contient ainsi – et cela dès le premier projet – des références tant explicites qu'implicites à la religion. Très tôt dans le processus, les partis politiques se sont accordés pour ne pas mentionner explicitement la Charia et conserver l'emblématique Article premier de la Constitution de 1959 : « La Tunisie est un Etat libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'Islam, sa langue l'arabe et son régime la république ». Cet article affirme l'identité arabo-musulmane de la Tunisie sans clairement définir l'Islam comme religion d'Etat.

<sup>211</sup> Le Comité de coordination et de rédaction, « Rapport général sur le projet de Constitution » (en langue arabe), 14 juin 2013, Assemblée Nationale Constituante.

<sup>212</sup> Déclaration de Vienne et Programme d'action adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme du 25 juin 1993 – NU/Assemblée Générale, Vienne 14-25 juin 1993 (A/CONF.157/23).

<sup>213</sup> Article 5 paragraphe 1, ajouté par l'Article 2 de la Loi constitutionnelle n° 2002-5 en date du 1er juin 2002.





Lors de l'adoption de la Constitution en janvier 2014, Ibrahim Kassas s'opposa avec véhémence à la formulation de l'Article 6, garantissant la liberté de conscience et interdisant le takfir (accusation d'apostasie à l'adresse d'un musulman, considéré de ce fait comme mécréant).

Un débat a toutefois émergé autour de l'introduction d'un article<sup>214</sup>, qui – au lieu de s'en tenir à établir l'impossibilité d'amender certains articles – énumérait plus précisément les concepts ne pouvant être amendés dans la nouvelle Constitution. Selon cet article, parmi les éléments non-susceptibles d'être amendés figurait « l'Islam en tant que religion de l'Etat ». Cet ajout a suscité une grande controverse, certains représentants de la classe politique, de la société civile ainsi que des universitaires affirmant que le concept de « religion de l'Etat » dépassait de manière intentionnelle la formulation ambiguë de l'Article premier « la Tunisie est un Etat libre, (...); sa religion est l'Islam ».

Suite à cette controverse, les membres de la Commission des consensus se sont accordés pour préciser de manière claire à la fin de l'Article premier que celui-ci ne peut être amendé, au lieu d'énumérer des concepts non-amendables dans un article distinct. Cet accord a été respecté lors du vote en plénière. La

<sup>214</sup> Article 148 de la seconde version, devenu 136 dans la troisième version et 141 dans la quatrième version.

nouvelle Constitution interdit également d'amender l'Article 2 qui consacre le « caractère civil de l'Etat ». Certaines personnes, dont des membres de la société civile et des universitaires ont affirmé que le fait de définir la nature de l'Etat comme étant à la fois civil et musulman est contradictoire en soi. Cette interdiction d'amender les Articles 1 et 2 est susceptible, dans le futur, de créer un conflit potentiel entre les deux articles.<sup>215</sup> Les concepts de liberté religieuse et de liberté de conscience ont également fait l'objet de débats houleux au sein de l'ANC. La liberté de conscience consacrée dans le quatrième projet de Constitution est absente des précédents projets. Son introduction a été le fruit de longs mois de débats et d'intenses négociations entre les partis politiques ainsi que d'autres parties prenantes aux dialogues nationaux du printemps 2013. L'Article 6 a finalement été formulé comme suit

<sup>215</sup> En plus des Article 1 et 2, les termes « ne peuvent être amendés » figurent dans deux autres articles de la Constitution: l'Article 49 (aucun amendement de la Constitution ne peut porter préjudice aux droits humains et libertés consacrés dans la Constitution) et l'Article 75 (le nombre et la durée des mandats présidentiels).

: « L'État protège la religion. Il garantit la liberté de conscience et de croyance, le libre exercice des cultes. Il protège le sacré et garantit la neutralité des mosquées et des lieux de culte de toute instrumentalisation partisane ». Alors que la question semblait tranchée, un conflit entre des députés d'affiliations politiques et idéologiques différentes autour de la question du statut de la religion dans la Constitution, a rouvert le débat lors du vote article par article<sup>216</sup>.

Certains membres de l'ANC estimaient que l'Etat devait être le protecteur de la religion et du « sacré », tandis que d'autres considéraient que la Constitution devait laisser à tout un chacun la liberté de choisir librement sa religion sans ingérence ni intrusion aucune. L'ANC a voté successivement en plénière sur trois formulations différentes avant de parvenir à un consensus entre les principaux groupes politiques, même si certains députés sont restés fermement opposés à tout ou à une partie de l'article. L'Article 6 dans la nouvelle Constitution tente ainsi de concilier ces différentes tendances en disposant que :

*« L'État est le gardien de la religion. Il garantit la liberté de conscience et de croyance, le libre exercice des cultes et la neutralité des mosquées et des lieux de culte de toute instrumentalisation partisane. L'Etat s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance et à la protection du sacré et l'interdiction de toute atteinte à celui-ci. Il s'engage également à l'interdiction et à la lutte contre les appels au Takfir et l'incitation à la violence et à la haine. »*

Le Centre s'inquiète du fait que l'obligation qui incombe à l'Etat de « protéger le sacré » – une notion par ailleurs vague – puisse servir à l'avenir à infléchir la liberté d'expression et ce, notamment quand une opinion est considérée comme constituant une attaque contre la religion<sup>217</sup>. Selon le Comité des droits de

<sup>216</sup> Un membre du bloc Ennahdha fit une déclaration aux médias qui a été interprétée comme mettant en doute la foi d'un autre député appartenant au Bloc Démocratique. Cela a soulevé d'intenses débats sur la nécessité d'ajouter des garanties dans la Constitution à l'encontre des allégations de *Takfir* susceptibles d'exposer les individus à la violence physique. Le *Takfir* est le fait de qualifier un autre musulman de mécréant.

<sup>217</sup> Voir également Amna Guellali, Human Rights Watch – Directrice pour la Tunisie et l'Algérie: « *The problem with the new Constitution* »,

l'homme des Nations Unies, les accusations de diffamation à l'encontre de la religion ne devraient pourtant nullement servir de prétexte pour limiter la liberté d'expression<sup>218</sup>

En cas de conflit, le pouvoir judiciaire est appelé à jouer un rôle important dans l'interprétation de l'Article 6. Le Centre Carter encourage les juges et le législateur à protéger les libertés d'expression, de conscience et de religion telles que définies par les standards internationaux, y compris la liberté d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou à une croyance.<sup>219</sup> Une telle protection est d'autant plus importante que les libertés de croyance et de conscience sont les seuls droits consacrés dans le chapitre relatif aux principes généraux. Leur exclusion du chapitre Droits et Libertés qui comprend les autres droits et libertés, ne devrait pas être interprétée de manière à les priver de la protection dont jouissent les autres droits. Toute limitation des libertés de croyance et de conscience doit ainsi être conforme aux conditions énoncées par la clause générale de limitation (Article 49) qui définit les cas de restrictions possibles des droits et libertés<sup>220</sup>.

D'autres éléments à connotation confessionnelle existent dans les quatre projets de Constitution ainsi que dans la version finale, notamment la condition pour les candidats à la présidence de la République d'être musulmans ou les formules de prestation de serment des mandataires publics, qui sont de nature religieuse (voir la section ci-après sur les droits électoraux).

3 février 2014: <http://www.hrw.org/news/2014/02/03/problem-tunisia-s-new-constitution>

<sup>218</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/RES/16/18, « Lutter contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction », adoptée par consensus le 24 mars 2011.

<sup>219</sup> Article 18 du PIDCP et Article 18 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, cf. également le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de croyance, Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief, p.4: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

<sup>220</sup> Voir la section suivante sur « Les droits et libertés » et la « Restrictions des droits fondamentaux ».

---

## Droits et libertés

La portée des droits et des libertés fondamentaux et leur interaction ont suscité des débats tout au long du processus. Le chapitre relatif aux Droits et Libertés est l'un des chapitres qui a le plus évolué, reflétant par là-même l'intensité des discussions pendant l'élaboration des différents projets de la Constitution. Alors que plusieurs droits étaient mentionnés dans le chapitre relatif aux principes généraux dans les premiers projets, tous les droits fondamentaux, à l'exception des libertés de religion et de conscience, ont finalement été rassemblés dans le chapitre relatif aux droits et libertés dans le quatrième projet.

Le texte final de la Constitution consacre plusieurs droits civils et politiques clés tels que la liberté de religion, la liberté de conscience, la liberté d'expression, l'égalité entre les genres et la protection des droits des femmes. Plusieurs droits économiques, sociaux et culturels majeurs sont également consacrés. De plus, le chapitre relatif aux Droits et Libertés s'achève avec la disposition suivante : « Aucun amendement ne peut porter atteinte aux droits humains et aux libertés garantis par la présente Constitution ». <sup>221</sup>

### Restrictions des droits fondamentaux

La consécration des droits et des libertés fondamentaux est cruciale dans une Constitution. Il est toutefois aussi important d'en organiser les restrictions éventuelles, délimitant quand et comment elles peuvent être appliquées afin que ces restrictions restent limitées, nécessaires et appropriées <sup>222</sup>.

Du premier au dernier projet de Constitution, les constituants ont conféré à la loi une large latitude pour déterminer les limitations auxquelles plusieurs droits et libertés pourraient être susceptibles d'être assujettis. Les formulations choisies limitaient les droits à plusieurs égards et il n'était pas toujours évident de déterminer la manière ni le fondement de ces limitations. Par exemple, le quatrième projet

garantissait le droit d'accès à l'information « sous réserve de ne pas compromettre la sécurité nationale et les libertés énoncées dans la présente Constitution ». Les libertés d'expression, d'information et de publication, elles, pouvaient être limitées par une loi qui protège « les droits des tiers, leur réputation, leur sécurité et leur santé ». Les libertés académiques et la liberté de la recherche scientifique, quant à elles, ne faisaient pas l'objet de limitations et demeuraient garanties. Le droit de réunion et de manifestation pacifique était garanti, mais ne pouvait être exercé que selon les exigences et procédures fixées par la loi « sans que celle-ci ne portent atteinte à la substance de ce droit ». Le droit à la vie privée et la liberté de mouvement étaient par contre susceptibles de limitations seulement sur la base d'une décision de justice. Ces distinctions entre un droit et un autre risquaient de prêter à confusion et de conduire à une érosion de ces droits.

Le fait que la version finale de la Constitution ne comporte pas de restrictions spécifiques aux droits et libertés dans la plupart de ses dispositions est dès lors une évolution très positive. Ainsi, la liberté de mouvement, la liberté d'expression, d'information et de publication, la liberté de constituer des partis politiques et le droit de réunion et de manifestation pacifique ne comportent pas de restrictions. Cependant, les articles relatifs au droit à la vie (Article 22), à la détention provisoire (Article 29), aux droits électoraux (Article 34), au droit à une couverture sociale (Article 38) et au droit de propriété (Article 41) se réfèrent encore à la loi et risquent de ne pas bénéficier en totalité des garanties conférées par la clause générale de limitation (Article 49).

Suite aux recommandations de plusieurs parties prenantes au processus, telles que le Centre Carter et de la société civile, une telle clause générale de limitation a été introduite dans le quatrième projet déterminant ainsi les conditions de restriction de ces droits. Tout en saluant l'insertion de cette clause, la société civile et autres parties prenantes ont demandé à ce que sa formulation soit revue afin de garantir une protection intégrale des droits fondamentaux sans restriction aucune, de

---

<sup>221</sup> Article 49.

<sup>222</sup> « Les restrictions légales aux droits civils et politiques », DRI, Note d'information, 31 octobre 2012.

manière à respecter les engagements souscrits par la Tunisie en matière de droit international<sup>223</sup>.

Dès le début de ses travaux, la Commission des consensus a convenu de reformuler la clause générale de limitation (Article 48 du projet final, désormais Article 49 de la Constitution) afin de préciser que toute restriction aux droits et libertés « ne peut être décidée qu'en cas de nécessité exigée par un Etat civil et démocratique ». Le même article invoque le principe de proportionnalité, obligeant l'Etat à respecter « la proportionnalité des restrictions à l'objectif recherché ». Ces amendements ont été acceptés par l'ANC lors du vote en plénière.

*Le texte final de la Constitution consacre plusieurs droits civils et politiques clés tels que la liberté de religion, la liberté de conscience, la liberté d'expression, l'égalité entre les genres et la protection des droits des femmes. Plusieurs droits économiques, sociaux et culturels majeurs sont également consacrés. De plus, le chapitre relatif aux Droits et Libertés s'achève avec la disposition suivante : « Aucun amendement ne peut porter atteinte aux droits humains et aux libertés garantis par la présente Constitution ».*

L'invocation des principes de proportionnalité et de nécessité pour restreindre des droits constitue un gain important pour les droits humains dans la Constitution tunisienne<sup>224</sup>. Dans le passé, les libertés consacrées dans la Constitution étaient en réalité limitées par la législation, érodant ainsi leur substance. La nouvelle Constitution investit par ailleurs les instances juridictionnelles du pouvoir d'interpréter les

<sup>223</sup> Voir les déclarations conjointes de Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et du Centre Carter, du 24 juillet 2103 et du 3 janvier 2014 sur : [http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy\\_publications/tunisia-peace-reports.html](http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/tunisia-peace-reports.html)

<sup>224</sup> Zaid El Ali et Donia Ben Romdhane (International IDEA), « Tunisia's new constitution: progress and challenges to come », [opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net), 16 février 2014: <http://www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaid-al-ali-donia-ben-romdhane/tunisia%E2%80%99s-new-constitution-progress-and-challenges-to->

dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés afin d'en garantir « la protection (...) contre toute violation ».

Malgré ces évolutions importantes, le Centre Carter exprime son inquiétude quant à une possible restriction des droits garantis par la nouvelle Constitution. En effet, bien que la Tunisie ait observé un moratoire sur la peine de mort depuis 1991, la Constitution n'a pas banni la peine capitale de manière claire même si le droit à la vie est qualifié de « sacré » par la Constitution (Article 22), et ne peut être limité que dans des situations extrêmes déterminées par la loi. Il y a lieu de relever par ailleurs, qu'outre les conditions de restriction énumérées à l'Article 49, la Constitution permet au Président de la République de prendre des mesures exceptionnelles en cas d'état d'urgence ou plus généralement, de circonstances exceptionnelles – qui résultent souvent en l'érosion des libertés individuelles<sup>225</sup>. La Constitution demeure par ailleurs silencieuse sur le statut des droits et libertés en cas de proclamation de l'état d'urgence. Le Centre Carter recommande ainsi que les réformes légales à venir limitent la restriction de ces droits à ce qui est nécessaire pour une période bien déterminée, afin de répondre aux besoins de l'état d'urgence. En outre, les droits considérés par le droit international comme étant intangibles ne devraient pas être susceptibles de restriction même en cas de situation d'urgence<sup>226</sup>.

## Principe de non-discrimination

Tout au long du processus d'élaboration de la Constitution, les débats autour du principe de non-discrimination se sont surtout articulés autour de la question du genre et ont eu pour

<sup>225</sup> L'Article 80 de la Constitution autorise le Président de la République à prendre des mesures requises par les circonstances exceptionnelles en cas de péril imminent menaçant la Nation ou la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics après consultation du Chef du gouvernement, du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple et information du Président de la Cour Constitutionnelle. La Cour Constitutionnelle peut – après 30 jours – vérifier si les circonstances exceptionnelles perdurent, et ce, à la demande du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple ou 30 de ses membres.

<sup>226</sup> Article 4 du PIDCP et Observation Générale n° 29 du Comité des droits de l'homme.

résultat une amélioration de la formulation relative à l'égalité entre les sexes au fil des différents projets. Si la Constitution interdit explicitement les discriminations envers les personnes handicapées dans l'Article 48, en revanche, les discriminations basées sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'appartenance politique ou d'opinion et sur l'origine nationale ou sociale n'ont reçu que peu d'attention. Seul le projet non officiel *2bis* mentionnait l'interdiction de « toutes les formes de discrimination », mais cette spécification n'a pas été reprise dans les troisième et quatrième projets. Il en résulte que la nouvelle Constitution n'interdit pas de manière expresse toutes les formes de discrimination tel que garanti en droit international<sup>227</sup>.

L'Article 21 énonce que « tous les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination », mentionnant seulement la discrimination fondée sur le genre de façon explicite et demeurant silencieux quant aux autres types de discrimination. En outre, la disposition n'est guère conforme aux obligations souscrites par la Tunisie dans le PIDCP, qui précise que l'égalité devant la loi constitue un droit pour tout individu et n'est pas limitée aux seuls citoyens<sup>228</sup>.

Le Centre Carter recommande que le législateur revienne sur les lois qui touchent au domaine des discriminations en prenant en considération les engagements internationaux de la Tunisie et qu'il prohibe clairement toute discrimination basée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut, et ce, en faveur de tous et non pas des seuls citoyens.

<sup>227</sup> L'Article 2 (1) du PIDCP dispose que « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

<sup>228</sup> L'Article 2 du PIDCP fait expressément référence à « tous les individus se trouvant sur (le) territoire » des Etats parties au Pacte. L'Article 26 du PIDCP quant à lui dispose que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. »

Il est toutefois important de relever que, même si l'Article 21 ne se réfère pas aux autres formes de discrimination, sa contribution demeure cruciale pour la protection de l'égalité et des droits des femmes et a constitué une question centrale tout au long du processus constituant.

## Protection des droits des femmes et de l'égalité

La parution du premier projet de la Constitution en août 2012 a suscité un débat houleux en Tunisie, dans la mesure où le texte faisait référence aux « rôles complémentaires de l'homme et de la femme au sein de la famille » sans mentionner l'égalité entre eux. De façon générale, les droits des femmes dans la première version étaient largement envisagés dans le contexte de la famille.<sup>229</sup> Amplement critiquée, cette notion de « complémentarité » a été par la suite abandonnée. A partir du second projet, les femmes ont été prises en compte indépendamment de la famille. Le concept de l'Etat garant de l'égalité des chances entre hommes et femmes pour « assumer les différentes responsabilités » au lieu que cela ne soit « dans tous les domaines », a néanmoins perduré dans les quatre projets.

En outre, en ce qui concerne la violence contre les femmes, le premier ainsi que le second projet indiquaient que « l'état *garantit* l'élimination de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes. » Cette disposition a ensuite été modifiée et le projet non officiel *2bis* précisait que « l'Etat *prend les mesures appropriées* afin d'éliminer la violence à l'encontre des femmes. » La référence aux « mesures appropriées » a disparu dans le troisième projet, mais a refait surface dans le quatrième projet. Aucun des projets n'a évoqué la question de la parité entre les sexes.

Alors que la question de la parité n'avait pas été souvent discutée dans les mois précédant le vote article par article, elle a soulevé de vifs débats lors du vote. Un groupe de députés de différentes affiliations politiques, composé principalement de femmes, s'est créé, pour

<sup>229</sup> Dans le premier projet de Constitution, l'Etat était tenu de « protéger les droits des femmes, préserver l'unité de la famille et maintenir sa cohésion ».



revendiquer l'inclusion d'une terminologie plus ferme en matière de droits des femmes dans la Constitution. En réponse à cette demande, la Commission des consensus a proposé un amendement à l'Article 45 (Article 46 dans la Constitution adoptée) en ces termes : « L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme et œuvre à les renforcer et à les développer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme quant à l'accès à toutes les responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues. L'Etat prend les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme ».

*La parution du premier projet de la Constitution en août 2012 a suscité un débat houleux en Tunisie, dans la mesure où le texte faisait référence aux « rôles complémentaires de l'homme et de la femme au sein de la famille » sans mentionner l'égalité entre eux. De façon générale, les droits des femmes dans la première version étaient largement envisagés dans le contexte de la famille*

Mais cette terminologie était loin d'être acceptable par tous au sein de l'ANC et a suscité de vives réactions de certains députés islamistes et indépendants, y compris de femmes. Pendant plusieurs jours durant le vote en plénière, les débats étaient si houleux qu'il n'était pas certain que cet amendement recueille les 109 voix nécessaires à son adoption. Après de longues négociations entre partis politiques et l'implication d'éminentes personnalités de toutes obédiences ainsi que d'un intense lobbying par certaines organisations de la société civile, l'Article 46 a finalement été adopté par 116 voix pour, 32 abstentions et 40 voix contre.

Les organisations de défense des droits humains et les militants en matière de droits des femmes ont salué l'adoption de cet article conjointement avec l'interdiction de la discrimination sur la base du genre et l'affirmation de l'égalité de droits et de devoirs

entre les citoyens et les citoyennes consacrées par l'Article 21. Cette terminologie est progressiste en ce qu'elle préserve non seulement les droits acquis des femmes en Tunisie, mais demande également à l'Etat de les soutenir et de les étendre. Elle consacre également le principe de parité dans les instances élues par l'introduction d'une obligation à la charge de l'Etat d'œuvrer à la réalisation de ladite parité au sein de ces instances. Même si elle n'est pas contraignante au point de rendre obligatoire le principe de parité, la formulation choisie œuvre néanmoins à sa consécration.

La Constitution a également introduit des formulations sensibles au genre en ce qui concerne des questions clés, telles que le droit au travail et à des conditions de travail décentes (Article 40) et le droit d'être éligible (Articles 34 et 46). Alors que la Constitution tunisienne de 1959 précisait que le Président de la République devait être un homme, l'Article 74<sup>230</sup> de la nouvelle Constitution mentionne explicitement que « toute électrice et tout électeur » a le droit de se présenter aux élections pour la Présidence de la République. La nouvelle Constitution s'inscrit ainsi dans la continuité des efforts menés par la Tunisie pour promouvoir et protéger les droits des femmes, et confirme le rôle précurseur de la Tunisie dans ce domaine par rapport aux autres pays de la région.

Le Centre Carter félicite l'ANC pour le renforcement des droits des femmes et la lutte contre la discrimination à leur égard dans la Constitution et salue fortement les progrès accomplis au fil des différents projets. Néanmoins, en ce qui concerne la parité dans les instances élues, il est à noter que la terminologie utilisée dans l'Article 34 (« l'État veille à garantir la représentativité des femmes dans les assemblées élues ») reste plus faible que celle utilisée dans l'Article 46 (« L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues »). Le Centre encourage les autorités tunisiennes et les partis politiques à déployer tous les efforts possibles pour parvenir à la parité dans les assemblées élues, telle que

<sup>230</sup> Article 73 du quatrième projet.



prévue par la Constitution. Le Centre invite également l'état tunisien à adopter des mesures de discrimination positive afin de parvenir à une égalité effective et une responsabilisation des femmes ainsi qu'à lutter pour éliminer non seulement la violence, mais plus largement toutes les formes de discrimination, à l'égard des femmes<sup>231</sup>.

Avec l'élaboration de la loi électorale, l'ANC s'est vue confrontée à la première mise en œuvre du principe de parité consacré dans la Constitution. Le Centre salue les dispositions de la loi électorale, qui mettent en place des mesures visant à atteindre cette parité dans les listes de candidats, et invite l'Etat tunisien à éliminer tous les obstacles qui entravent la participation des femmes dans la mise en œuvre de la loi.

## **Droits économiques, sociaux et culturels**

La Constitution garantit de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à la santé (Article 38), à l'éducation (Article 39), à la culture (Article 42), à l'eau (Article 44) et plus largement à un environnement sain (Article 45). Toujours est-il que le domaine des droits économiques, sociaux et culturels est l'un des rares à ne pas avoir systématiquement évolué vers un renforcement de leur protection au fil des versions successives du texte. Dans certains cas, la terminologie adoptée dans la Constitution est en deà de la vision de la commission constituante des droits et des libertés qui a travaillé sur ces questions.

De plus, beaucoup de ces droits ne sont ni définis de manière suffisante quant à la façon dont ils doivent être exercés et atteints, ni soumis à un mécanisme judiciaire qui veille à leur exécution au cas où l'Etat ne respecterait pas ses obligations. En outre, la Constitution n'oblige pas l'état à déployer le maximum de ses ressources disponibles et ce, de manière progressive, pour la réalisation de ces droits tel que prévu par le Pacte International relatif aux

Droits Economiques, Sociaux et Culturels, auquel la Tunisie est partie<sup>232</sup>.

L'obligation de l'Etat de faire respecter ou de protéger un droit a, dans certains cas, été diluée d'un projet à l'autre. Cette tendance est illustrée, par exemple, par les évolutions de la formulation concernant le droit à l'eau (Article 44).

Ainsi, dans le projet non officiel 2 bis, le droit à l'eau *potable* était garanti. L'Etat était tenu d'en protéger les ressources, de les utiliser efficacement, et d'œuvrer pour leur répartition équitable. Par contre, le troisième projet indiquait simplement que « le droit à l'eau est garanti ». Le quatrième projet a réintroduit l'obligation de protéger les ressources et de les utiliser efficacement mais, dans cette version, l'obligation incombe à la fois à l'Etat et à la société. En revanche, l'obligation d'œuvrer pour une répartition *équitable* des ressources en eau a été éliminée. La plénière a finalement retenu la formulation suivante: « Le droit à l'eau est garanti. La préservation de l'eau et son utilisation rationnelle sont un devoir pour l'Etat et la société ».

Il est regrettable que ce droit, et d'autres, ne bénéficient pas d'une formulation plus contraignante dans la version finale de la Constitution. Le Centre Carter, qui avait appelé au renforcement des droits économiques, sociaux et culturels, accueille toutefois avec satisfaction l'ajout d'un nouvel article, lors des derniers jours du vote, disposant désormais que «les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'Etat exerce sa souveraineté sur ces ressources au nom du peuple. Les contrats d'investissement qui y sont relatifs sont soumis à une commission spécialisée de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions conclues, portant sur ces ressources, sont soumises à l'Assemblée pour approbation » (Article 13).

La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a souvent des implications

<sup>231</sup> Comité des droits de l'homme, Observation Générale n° 28, para. 3.

<sup>232</sup> L'article 2 du PIDESC dispose : « Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. ».

financières et leur mise en œuvre nécessite la mise en place de mécanismes concrets. Le Centre encourage dès lors les autorités tunisiennes à consacrer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces droits, afin de respecter les engagements de la nouvelle Constitution en matière de droits humains.

## Droits électoraux

Les garanties relatives aux droits électoraux ont évolué de manière significative du premier projet de Constitution à l'adoption de la version finale. Alors que le droit de vote n'apparaissait pas dans le premier projet – une omission regrettable qui fut corrigée dans le second projet – les caractéristiques désignant les élections dans la nouvelle Constitution sont conformes aux standards développés en droit international<sup>233</sup>.

Le Centre Carter salue les efforts déployés par l'ANC pour créer un processus électoral fort et garantir le droit de vote, éléments qui constituent les piliers d'un Etat démocratique moderne. La Constitution prévoit que les scrutins présidentiels, législatifs et locaux sont universels, libres, directs et secrets<sup>234</sup>. L'ajout des qualificatifs « honnêtes et transparents » dans la quatrième version constitue une avancée positive pour le renforcement de la nature démocratique des élections. Il est à noter toutefois que la Constitution n'a pas mentionné le principe « d'égalité du vote » dans les articles relatifs aux droits électoraux. L'égalité constitue un élément fondamental du droit de vote et est explicitement mentionnée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans le PIDCP. L'égalité du vote se réfère au principe « une personne, une voix » et assure que le droit de vote d'un citoyen ne peut être plus ou moins grand que celui d'un autre citoyen. Il constitue également une mesure de base visant à contrer la fraude électorale, dans la

mesure où celle-ci constitue une rupture de l'égalité. L'égalité du vote signifie aussi que le vote de chaque citoyen doit avoir la même valeur. Ainsi, le nombre de citoyens ou d'électeurs par représentant élu devrait généralement être équivalent lorsque ces représentants sont élus dans des circonscriptions différentes.

En outre, certaines inquiétudes subsistent quant aux restrictions possibles du droit de vote. En effet, l'Article 34 relatif aux droits électoraux énonce que « les droits d'élection, de vote et de se porter candidat sont garantis, conformément aux dispositions de la loi ». En renvoyant à la loi, cet article est l'un des rares qui fasse l'objet d'une restriction spécifique, permettant ainsi de le soustraire aux conditions rigoureuses établies par la clause générale de limitation (Article 49, voir la section sur la restriction des droits fondamentaux). Si la formulation de l'Article 34 permet d'assurer une certaine flexibilité dans la mise en œuvre du droit électoral, le Centre Carter recommande toutefois qu'en cas de limitations du droit de vote, celles-ci se doivent d'être proportionnelles et nécessaires dans une société démocratique, conformément aux conditions déterminées par la clause générale de limitation.

Les critères d'éligibilité pour les élections du Président de la République ont par ailleurs fait l'objet de vifs débats tout au long du processus constituant. Les discussions se sont focalisées sur la question de savoir s'il fallait prévoir un âge limite pour les candidats et quelles devaient être les restrictions concernant les binationaux. Ces deux questions ont été d'autant plus sensibles, qu'elles affectent directement plusieurs candidats potentiels aux élections.

Jusqu'au quatrième projet, les candidats à la Présidence de la République devaient avoir au minimum 40 ans et au maximum 75 ans. Conditions non acceptables pour certains, cette question a fait l'objet de vifs débats durant le vote article par article. L'Assemblée a d'ailleurs dû voter à deux reprises l'Article 74<sup>235</sup> relatif aux critères d'éligibilité. Les partis politiques et les membres de la Commission des consensus sont finalement parvenus à un accord pour

<sup>233</sup> L'article 25 du PIDCP dispose que « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'Article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs... »

<sup>234</sup> Articles 55 (élections législatives), 75 (élections présidentielles), et 133 (élections locales).

<sup>235</sup> Article 73 du quatrième projet.

supprimer les restrictions portant sur l'âge maximum des candidats à la présidentielle.

La décision de l'ANC de supprimer cette limitation d'âge est louable, dans la mesure où il rend ce critère d'éligibilité plus conforme aux standards internationaux. L'abaissement de l'âge minimal à 35 ans au lieu de 40 ans dans les projets précédents, constitue une autre évolution positive à même d'encourager une participation plus large des jeunes dans les affaires politiques de leur pays<sup>236</sup>.

La nationalité du Président de la République a également fait l'objet de débats passionnés. Jusqu'au quatrième projet, seules les personnes jouissant uniquement de la nationalité tunisienne pouvaient se porter candidates aux élections présidentielles. Cette condition a été affinée dans le quatrième projet, qui a spécifié qu'à la date du dépôt de sa candidature, le ou la candidat(e) devait jouir exclusivement de la nationalité tunisienne, obligeant ainsi les binationaux à révoquer leur seconde nationalité avant de présenter leur candidature aux élections présidentielles. Suite aux intenses efforts déployés par certains députés, en particulier par ceux titulaires d'une deuxième nationalité, l'ANC a accepté d'alléger les conditions de candidature. Le candidat est désormais tenu d'abandonner toute autre nationalité uniquement s'il ou elle est élu(e) (Article 74).

Les quatre projets de Constitution imposaient que le candidat soit musulman<sup>237</sup>. Il n'est pas étonnant que cette condition ait été conservée dans la version adoptée du texte, d'autant que cette question n'a presque pas été

débattue. L'exigence pour un candidat de souscrire à une croyance religieuse spécifique constitue pourtant une violation manifeste des articles 25 et 26 du PIDCP qui exigent, en la matière, le respect des principes de participation aux affaires publiques, de non-discrimination et d'égalité devant la loi.

## La structure du régime politique

Le droit international ne recommande pas de régime politique en particulier, en ce que « tout Etat a le droit de choisir et de mettre en œuvre son propre régime politique, économique et social ».<sup>238</sup>

Les constitutions devraient néanmoins prévoir que tous les éléments requis d'un système démocratique garantissant la mise en œuvre de ces droits soient respectés, notamment l'équilibre des pouvoirs, ce qui implique une collaboration entre les différents pouvoirs de l'Etat, et la création de mécanismes de contrôle réciproque et de contre-pouvoirs.

Le choix du régime politique a lui aussi, fait l'objet d'intenses débats. Bien que le principe de séparation des pouvoirs ait été établi dès le premier projet, le débat s'est articulé autour de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, et entre les pouvoirs du Président de la République et ceux du Chef de gouvernement (Premier ministre) dans un régime mixte avec un exécutif bicéphale.

Certains aspects du régime politique n'ont en outre pas été définis ni dans le premier projet, ni dans le second. En l'absence d'un consensus au sein de la commission des pouvoirs exécutif et législatif (également appelée la commission des pouvoirs), ses membres ont décidé de présenter deux voire trois options possibles pour certains articles. Dans le troisième projet, le Comité de rédaction a

<sup>236</sup> L'Observation Générale n°25 des Nations Unies, qui est le document interprétatif de l'Article 25 du PIDCP, souligne que toute restriction au droit d'être élu et au droit pour le peuple de choisir librement ses représentants doit « reposer sur des critères objectifs et raisonnables »<sup>236</sup>. L'Observation Générale n°25 identifie, comme exemple de restriction raisonnable, un âge minimum ou la santé mentale. Les dispositions fixant une limite d'âge maximum peuvent être entendues comme garantissant des conditions de santé physique ou mentale suffisantes pour l'exercice de la fonction. L'âge n'étant pas nécessairement une condition garantissant ces aptitudes, s'il est érigé en critère, celui-ci pourrait être discriminatoire à l'égard de candidats aptes.

<sup>237</sup> A la soumission de ces chapitres lors du premier projet de Constitution en août 2012, plusieurs commissions ont proposé de multiples versions d'articles. S'agissant des conditions de candidature à la Présidence de la République, cinq différentes options ont été présentées dont deux ne comportaient pas la condition pour les candidats d'être de confession musulmane.

<sup>238</sup> Cour Internationale de Justice (CIJ), Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, (Nicaragua v. Etats-Unis d'Amérique), 27 juin 1986, p. 131: « La politique intérieure d'un Etat relève de sa juridiction exclusive, pourvu qu'elle ne porte atteinte à aucune obligation de droit international. Chaque Etat est libre de choisir et mettre en œuvre son propre régime politique, économique et social. » Et CIJ, Avis consultatif, Sahara Occidental, 16 octobre 1975, pp. 43-44: « Selon la Cour, « Aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde ».

---

effectué un choix parmi ces propositions. Le régime politique retenu accordait des pouvoirs étendus au parlement et au gouvernement tout en attribuant au Président de la République, directement élu, des prérogatives plus limitées.

Le quatrième projet n'a pas modifié de manière significative les prérogatives des détenteurs du pouvoir exécutif mais a introduit certaines précisions visant à clarifier leurs rôles respectifs dans le but d'assurer un meilleur équilibre entre les deux. Une nouvelle disposition dans le quatrième projet (Article 70 devenu 71 dans la Constitution adoptée) établissait clairement que le Président de la République et le gouvernement, présidé par un Chef du gouvernement « détiennent le pouvoir exécutif ». Ces changements, résultant dans une certaine mesure des accords conclus dans le cadre des dialogues nationaux, n'ont toutefois pas été considérés comme suffisants par de nombreux membres de l'opposition et d'autres acteurs politiques.

L'assemblée plénière a finalement adopté une formulation clarifiant les compétences du Chef de gouvernement et du Président de la République. Quelques zones grises subsistent toutefois. La Constitution dispose ainsi à plusieurs reprises que le Président de la République doit prendre les décisions après avoir consulté le Chef de gouvernement<sup>239</sup>. La mise en œuvre de ces dispositions peut se révéler complexe si un accord n'est pas trouvé au sein du pouvoir exécutif. L'Article 101 prévoit que les conflits de compétence entre le Président de la République et le Chef du gouvernement sont soumis à la Cour Constitutionnelle à la demande de la partie « la plus diligente », cette Cour devant trancher le différend dans un délai d'une semaine. Certes, la Cour agit en principe en tant qu'arbitre, mais cela implique aussi un risque de politisation de cette juridiction si elle est fréquemment sollicitée, sachant que la Constitution n'offre pas de directives spécifiques pour guider ses décisions. En outre, il y a lieu de relever que la Cour Constitutionnelle risque de n'être mise en place qu'un an après la tenue des élections

législatives créant ainsi un vide si un conflit survient entre-temps<sup>240</sup>.

Une autre question susceptible de soulever des difficultés à l'avenir a trait à la ratification des conventions internationales. Selon l'Article 77 il incombe au Président de la République de ratifier les traités et d'ordonner leur publication, alors qu'il revient exclusivement au Chef du gouvernement de présenter les projets de lois de ratification des traités (Article 62). La Constitution demeure silencieuse dans le cas où le Chef de gouvernement s'abstient de présenter un projet de loi ou ne le fait pas dans les temps impartis, bloquant ainsi le processus de ratification. Une telle situation pourrait ainsi causer une crise politique affectant l'équilibre des pouvoirs.

Certaines dispositions relatives au régime politique sont finalement très complexes et pourraient se révéler difficiles à mettre en œuvre. Le Président de la République peut, par exemple, demander à l'Assemblée des Représentants du Peuple de renouveler sa confiance au gouvernement à deux reprises au maximum durant le mandat présidentiel (Article 99). En cas de non renouvellement de la confiance au gouvernement, le Président de la République charge la personne la plus qualifiée de former un nouveau gouvernement dans un délai ne dépassant pas les trente jours. Si cette personne ne parvient pas à former un nouveau gouvernement ou si l'Assemblée lui refuse la confiance, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des Représentants du Peuple et convoquer des élections législatives anticipées. En cas de renouvellement de la confiance au gouvernement à deux reprises, le Président de la République est considéré démissionnaire. Cette procédure n'incite aucune des parties à recourir au système des contre-pouvoirs, car si elle échoue son coût est élevé tant pour le Président de la République que pour l'Assemblée.

---

<sup>239</sup> Articles 77, 78, 80, 106.

---

<sup>240</sup> La Constitution prévoit la création d'une Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des projets de loi. Son mandat ne s'étend pas à l'arbitrage des litiges entre les pouvoirs politiques.

En vue d'éviter de telles impasses, le Centre Carter invite les acteurs politiques tunisiens à continuer de privilégier le consensus durant la phase actuelle de transition ainsi qu'à l'avenir, à l'instar de ce qui a été fait durant les mois précédant l'adoption de la Constitution. Demeurer fidèle à cet état d'esprit pourrait contribuer à asseoir cet aspect positif du processus constitutionnel dans la culture politique du pays, et à réduire les risques de conflits et ce, à un moment où certaines institutions permanentes, telles que notamment la Cour Constitutionnelle, ne sont pas encore établies.

### **Droits et rôle de l'opposition politique**

L'insertion de dispositions sur le rôle et les droits de l'opposition, qui n'étaient pas mentionnés dans les deux premiers projets, est un ajout très positif qui résulte notamment des consultations nationales de décembre 2012 et janvier-février 2013<sup>241</sup>. Le troisième projet comporte ainsi une référence au rôle et aux droits de l'opposition en tant que composante essentielle de l'Assemblée des Représentants du Peuple (Article 57). Une terminologie similaire est utilisée dans le quatrième projet (Article 59) afin de conférer à l'opposition « le droit, une fois par an, de former une commission d'enquête et de la présider », sans pour autant fournir davantage d'information sur le statut et les prérogatives de cette commission.

Le texte final de la Constitution renforce encore davantage les droits de l'opposition en reconnaissant non seulement de manière explicite que l'opposition parlementaire est une « composante essentielle » du parlement, mais aussi en attribuant à l'un de ses membres la présidence de la Commission des finances. Cette Commission joue un rôle clé dans l'examen du budget annuel de l'Etat avant sa soumission au vote de l'Assemblée et se

<sup>241</sup> Le rapport du PNUD sur le processus de consultation nationale met en exergue le fait que la question d'introduire une disposition afférente aux droits de l'opposition dans la Constitution a été soulevée avec véhémence dans les gouvernorats de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid. Voir PNUD, « Dialogue National sur le projet de La Constitution: Rapport Général », Tunis, mars 2013, p. 35.

*Les constitutions devraient néanmoins prévoir que tous les éléments requis d'un système démocratique garantissant la mise en œuvre de ces droits soient respectés, notamment l'équilibre des pouvoirs, ce qui implique une collaboration entre les différents pouvoirs de l'Etat, et la création de mécanismes de contrôle réciproque et de contre-pouvoirs.*

prononce au sujet de l'utilisation, rationnelle ou non, des deniers de l'Etat.<sup>242</sup> La Constitution attribue par ailleurs à trente membres de l'Assemblée, en plus du Président de la République et du Chef du gouvernement, le droit de soumettre des projets de loi à la Cour Constitutionnelle.<sup>243</sup> Cette disposition, qui n'était prévue dans aucun des projets de la Constitution et qui a été introduite par amendement lors de la phase finale du vote, renforce les droits de l'opposition, et ce faisant, la nature démocratique de l'Etat<sup>244</sup>.

### **Rôle du pouvoir judiciaire**

Le pouvoir judiciaire sous l'ancien Président Zine El Abidine Ben Ali était subordonné à l'exécutif et était caractérisé par son manque d'indépendance. Il était alors essentiel que la Constitution tunisienne établisse une base solide pour garantir l'indépendance de la magistrature. Alors que l'ANC entamait les discussions sur le chapitre sur les pouvoirs judiciaires lors du vote article par article, le Centre Carter, Human Rights Watch, Al Bawsala et Amnesty International ont émis plusieurs recommandations conjointes appelant les membres de l'ANC à octroyer suffisamment de pouvoir et d'indépendance à la judiciaire.

<sup>242</sup> Pour une analyse plus détaillée sur l'importance de cette reconnaissance explicite, voir Zaid El Ali et Donia Ben Romdhane (International IDEA), « Tunisia's new constitution: progress and challenges to come », *opendemocracy.net*, 16 février 2014 <http://www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaid-al-ali-donia-ben-romdhane/tunisia%E2%80%99s-new-constitution-progress-and-challenges-to->

<sup>243</sup> Article 120.

<sup>244</sup> Le Comité des Droits de l'Homme a adopté une résolution qui insiste sur le rôle crucial joué par l'opposition politique et la société civile dans le fonctionnement d'une démocratie. Voir également, « Les droits constitutionnels de l'opposition », DRI, Note d'information n° 34, avril 2013.

---

Le Centre se félicite dès lors que la Constitution tunisienne ait établi une base solide pour l'indépendance de la magistrature. Le chapitre relatif au pouvoir judiciaire contient des garanties importantes à cet égard, notamment l'Article 102, qui affirme que « le pouvoir judiciaire est indépendant. Il garantit l'administration de la justice, la primauté de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et des libertés ». L'Article 109 interdit toute ingérence extérieure dans le pouvoir judiciaire.

La terminologie relative à la nomination des juges a fait l'objet d'une nette amélioration dans le texte adopté de la Constitution (Article 106)<sup>245</sup>. Cette disposition prévoyait initialement que les juges soient nommés par décret présidentiel sur la base de décisions prises par le Conseil Supérieur de la Magistrature (l'organe indépendant de contrôle du système judiciaire). Aucune disposition n'était prévue pour la nomination des hauts magistrats, ce qui signifiait que tout pouvoir pour la nomination des hauts fonctionnaires reviendrait au Chef du gouvernement, conformément à l'Article 92. Dans le texte final, l'ANC a mis en place des garanties plus solides pour assurer que le pouvoir judiciaire ne soit pas pris en otage par le gouvernement. Le projet final charge ainsi le Président de la responsabilité de la nomination aux hautes fonctions judiciaires, mais seulement après consultation du Chef du gouvernement et sur la base d'une proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature (Article 106).

Les derniers projets ont par ailleurs renforcé l'immunité des juges. Il était possible, jusqu'au quatrième projet, de lever l'immunité d'un juge dans le cas où il/elle serait pris en flagrant délit. Dans le texte final, le juge doit être pris en flagrant délit *de crime*. Dans ce cas seulement, l'immunité peut être levée. Il convient de relever que la Constitution de 1959 ne prévoyait aucune disposition visant la protection de l'indépendance de la justice. Les garanties de l'indépendance de la justice dans la nouvelle Constitution peuvent dès lors être considérées comme un tournant majeur dans l'histoire de la Tunisie, notamment au regard

des anciennes pratiques des autorités – tant avant la Révolution que, dans une moindre mesure, depuis – qui rendaient le pouvoir judiciaire vulnérable face au pouvoir exécutif.

L'ANC a également amélioré le texte final fixant la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Selon la Constitution adoptée, le Conseil doit être établi dans les six mois à compter des prochaines élections législatives, et jouera un rôle important, entre autres fonctions, dans le choix des membres de la Cour Constitutionnelle. Un aspect essentiel du travail du Conseil sera de régler toutes les questions relatives à la nomination, la promotion, la révocation, et la progression de la carrière des juges. Initialement, et jusqu'au quatrième projet, il était prévu que la moitié des membres du Conseil seraient des magistrats, tandis que l'autre moitié ne le serait pas. Cette mesure a été modifiée pour augmenter le pourcentage des juges aux deux tiers. La Constitution a également renforcé les conditions pour l'élection de la plupart des magistrats et des non-magistrats. L'Article 112 indique, en outre, que le tiers restant des non-magistrats est composé de « spécialistes indépendants », et que « les membres élus exercent leurs fonctions pour un seul mandat d'une durée de six années », ce qui constitue des garanties supplémentaires d'indépendance.

Bien que cette question n'ait été que peu discutée avant la phase du vote de la Constitution, un groupe de députés a proposé d'inscrire la profession d'avocat dans la Constitution, une première dans l'histoire tunisienne. L'Article 105 qui en résulte prévoit que « la profession d'avocat est une profession libre et indépendante, qui participe à la réalisation de la justice et à la défense des droits et libertés. L'avocat bénéficie des garanties légales qui lui assurent une protection et lui permettent l'exercice de ses fonctions». Cet article doit être lu à la lumière du passé autoritaire caractérisant le contexte tunisien, pendant lequel les avocats ont souvent été victimes de harcèlement de la part du système sécuritaire de l'Etat. En ce sens, la formulation adoptée pourrait contribuer à renforcer le droit des avocats pour garantir à toute personne le droit d'être défendue ainsi que le droit à un

---

<sup>245</sup> Article 103 du quatrième projet.



procès équitable. Le droit au double degré de juridiction (droit de faire appel) – une autre composante essentielle du droit à un procès équitable – est apparu, une première fois, dans le deuxième projet (Article 104), puis a été éliminé au quatrième avant d'être finalement réintroduit dans la version finale de la Constitution (Article 108).

En dépit de ces solides garanties, l'inamovibilité des juges nécessiterait une consécration plus poussée. L'Article 107 indique qu'aucun magistrat ne peut être muté, suspendu, révoqué ou faire l'objet de sanction disciplinaire « que dans les cas et selon les garanties formulées par la loi ». Bien que l'article exige également une décision du Conseil Supérieur de la Magistrature avant que les sanctions prévues ne puissent être prises, il laisse néanmoins une large marge à la loi pour déterminer les critères de révocation. Ces mesures pourraient être utilisées à l'avenir pour porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le Centre recommande que le gouvernement et l'Assemblée des Représentants du Peuple adoptent des dispositions plus rigoureuses concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'arsenal législatif et ce, en conformité avec les normes internationales, notamment l'affirmation sans équivoque de l'inamovibilité des magistrats et des garanties en ce qui concerne leur nomination, l'évolution de leur carrières et les mesures disciplinaires prises à leur encontre, avec une mention que la révocation des juges n'est possible que pour faute grave et à la suite d'un procès équitable<sup>246</sup>.

La Constitution tunisienne accorde au pouvoir judiciaire de larges pouvoirs pour interpréter ses dispositions et, de ce fait, pour faire respecter les droits et libertés qui y sont garantis. Cependant, les autorités disposent d'un délai pouvant aller jusqu'à un an après les élections législatives pour mettre en place la Cour Constitutionnelle. Ce qui laisse subsister un vide dans le contrôle constitutionnel qui ne peut être entièrement comblé par l'Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité

<sup>246</sup> Principes Fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire et Directives et Principes sur le Droit à un Procès Équitable et à l'Assistance Judiciaire en Afrique.

des projets de loi prévue par les dispositions transitoires de la Constitution, dans la mesure où cette instance ne dispose que d'un contrôle *a priori* des nouveaux projets de loi (Article 148, paragraphe 7) sans pouvoir examiner les lois existantes.

Le Centre Carter recommande que les juges soient tenus d'interpréter la loi, y compris la Constitution, en faveur de l'accomplissement d'un droit ou d'une liberté fondamentale. Par ailleurs, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains émanant des organes internationaux officiels, y compris les tribunaux et les commissions, doit être prise en considération comme un standard minimal. La question de la suprématie de la Constitution constitue un autre sujet de préoccupation. Alors que l'Article 102<sup>247</sup> prévoit dans son premier alinéa que le pouvoir judiciaire garantit la primauté de la Constitution, le changement opéré lors de la phase d'adoption de la Constitution dans le deuxième alinéa est loin d'être positif. En effet, jusqu'au quatrième projet, le deuxième alinéa de l'Article 102 indiquait que les magistrats ne sont soumis « dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité *de la Constitution* et de la loi ». Dans le texte final, cette référence à la Constitution a été supprimée. Cette suppression remet en cause les dispositions du premier alinéa, lequel ordonne aux magistrats de faire respecter la suprématie de la Constitution alors que le deuxième alinéa les soumet uniquement à la loi. Cela est susceptible de conduire à une situation de prévalence de la loi sur la Constitution et ce, en cas de contradiction entre les deux, et à la saisine systématique de la Cour Constitutionnelle, même si la constitutionnalité de la question en cause est évidente. Sur le plan pratique, cela pourrait conduire à imposer des charges excessives à la Cour Constitutionnelle et à retarder ses décisions.

Toutefois, dans la mesure où l'Article 102 investit le pouvoir judiciaire de la garantie de la suprématie de la Constitution, cet article revêt une importance capitale pour le reste de la phase transitoire, en particulier en l'absence d'une Cour Constitutionnelle. Il devrait être

<sup>247</sup> Article 100 du quatrième projet.

interprété à l'aune du contexte plus large de la Constitution qui pose des limites à la portée des restrictions permises aux droits et libertés dans l'Article 49.

### **Composition et compétence de la Cour Constitutionnelle**

Jusqu'au quatrième projet, l'Assemblée était chargée d'élire les douze membres de la Cour Constitutionnelle parmi des candidats proposés par le Président de la République, le Chef du gouvernement, le Président de l'Assemblée et le Président du Conseil Supérieur de la magistrature. Dans la version finale, ces mêmes autorités sont désignées pour nommer les membres de la Cour, sans que l'Assemblée ne joue pour autant un rôle dans leur sélection. Cette mesure constitue un pas positif qui renforce l'équilibre des pouvoirs et garantit qu'aucune entité ne détient le contrôle de la Cour.

Les deux premiers projets prévoyaient que la Cour Constitutionnelle soit entièrement composée de spécialistes en droit avec un minimum de 20 ans d'expérience professionnelle. Dans le troisième projet, le Comité de rédaction a réduit ces exigences en requérant seulement une majorité de spécialistes en droit avec une expérience minimale de 10 ans<sup>248</sup>. Des membres de l'opposition, des représentants de la société civile et certains membres de la commission constituante chargée du pouvoir judiciaire qui avaient initialement rédigé l'article ont protesté contre ces changements. Le quatrième projet comprenait dès lors un compromis : soit une composition comprenant deux tiers de spécialistes en droit avec un minimum de 15 ans d'expérience (Article 115). Les membres de l'ANC ont finalement opté pour une solution intermédiaire, à savoir, l'augmentation du nombre de spécialistes en droit aux trois quarts et un retour aux 20 ans d'expérience professionnelle prévus initialement par la

<sup>248</sup> Les dispositions relatives à la composition de la Cour Constitutionnelle auraient été changées suite à un compromis entre les partisans de la création d'un Haut Conseil Islamique et ses adversaires. La composition de la Cour a été élargie par le Comité de rédaction de manière à permettre l'inclusion de spécialistes non-juristes ouvrant ainsi la porte à l'inclusion de spécialistes en droit musulman.

commission constituante du pouvoir judiciaire (Article 118).

Le second projet de Constitution énumérait les compétences de la Cour Constitutionnelle, incluant la saisine obligatoire de la Cour Constitutionnelle pour toute proposition de révision de la Constitution, les projets de lois organiques et la ratification des traités, ainsi que la saisine facultative sous certaines conditions pour un projet de loi (Article 117). Cinq membres de l'Assemblée, en plus du Président de la République, du Président de l'Assemblée, et du Chef du gouvernement étaient habilités à déférer à la Cour tout texte législatif. La commission constituante du pouvoir judiciaire a ensuite augmenté le nombre de députés pouvant saisir la Cour à dix dans le projet non officiel *2 bis*. Mais dans le troisième projet, le Comité de rédaction n'a conservé que les saisines obligatoires et a supprimé le mécanisme de saisine facultative. Plusieurs organisations nationales et internationales ont critiqué cette décision<sup>249</sup>. Finalement, une proposition de la Commission des consensus permettant à 30 membres de l'Assemblée de saisir la Cour a été adoptée lors du vote en séance plénière. Cette évolution est positive en ce qu'elle donnera aux députés, en particulier à l'opposition, le pouvoir de contester des projets de loi devant la Cour Constitutionnelle, tout en réduisant en même temps le risque de blocage par un petit nombre de députés.

### **Les dispositions transitoires**

Un nouveau chapitre portant sur les dispositions transitoires a été introduit dans le quatrième projet de Constitution en vue de permettre une transition souple de l'ordonnement constitutionnel antérieur au nouveau. La procédure d'élaboration de ce chapitre a été particulière, car d'une part, son

<sup>249</sup> Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 96<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013), para. 175 et suivants: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29032-f>  
Cf. également « Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution », Déclaration commune par Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch, et Le Centre Carter, 3 janvier 2014: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-constitution-joint-statement-010314-french.pdf>

contenu n'a pas fait l'objet de discussion au sein des commissions constituantes et que d'autre part, aucune commission n'a pu examiner ces dispositions. Au lieu de cela, les dispositions transitoires ont été adoptées au sein du Comité de rédaction, à une étape très avancée du processus, ne laissant que très peu de temps à ses membres pour en discuter et en évaluer les implications. L'élaboration de ce chapitre et son contenu ont été sévèrement critiqués par les parties prenantes au processus constituant. Ce chapitre a d'ailleurs été le seul à faire l'objet d'un réexamen complet de la part de la Commission des consensus qui a débattu notamment des délais de l'établissement de la Cour Constitutionnelle, des prérogatives de l'ANC ainsi que des délais d'entrée en vigueur de nombreuses dispositions constitutionnelles, y compris de la date des prochaines élections.

Le Centre Carter se réjouit du fait que les dispositions transitoires établissent des dates butoirs et des délais suffisamment clairs pour l'entrée en vigueur de nombreuses dispositions constitutionnelles. Le Centre salue également la décision de l'ANC d'accorder une pleine juridiction à la Cour Constitutionnelle afin d'examiner la constitutionnalité des lois immédiatement après l'établissement de la Cour, plutôt que trois ans après, comme cela était prévu auparavant. Cependant, l'instauration de la Cour Constitutionnelle reste tributaire des élections législatives et pourrait prendre jusqu'à un an à partir de cette date. Cette situation laissera un vide en matière de contrôle de constitutionnalité qui ne saurait être comblé par le système judiciaire eu égard à l'interdiction imposée par l'Article 148 paragraphe 7 de la Constitution qui indique de manière explicite qu'aucun tribunal n'est habilité à contrôler la constitutionnalité des lois.

La Constitution a certes prévu la création d'une Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité des projets de loi et ce, jusqu'à l'installation de la Cour permanente. Mais cette Instance n'étant pas investie du contrôle de la constitutionnalité des lois en vigueur, notamment des lois héritées de l'ancien régime, aucun mécanisme n'est en place afin de garantir que l'arsenal législatif existant soit en

conformité avec la nouvelle Constitution. Il est par ailleurs important de relever qu'avant l'instauration de la Cour Constitutionnelle, aucun mécanisme institutionnel ne permet d'arbitrer les conflits pouvant survenir entre les deux organes du pouvoir exécutif – laissant ainsi un vide potentiel à court terme en cas de conflit.

*Un nouveau chapitre portant sur les dispositions transitoires a été introduit dans le quatrième projet de Constitution en vue de permettre une transition souple de l'ordonnement constitutionnel antérieur au nouveau.*

De plus, il est à noter que la transition entre les gouvernements provisoire et permanent est actuellement régie par les dispositions transitoires en plus de l'OPPP. Il aurait été plus judicieux d'insérer dans les dispositions transitoires les dispositions en vigueur de l'OPPP de manière à garantir davantage de cohérence et de refléter ainsi la suprématie de la nouvelle Constitution sur tous les autres textes. Dans les mois qui ont suivi l'adoption de la Constitution, le Centre Carter a souligné la nécessité pour l'ANC et ensuite pour le nouveau gouvernement de mettre en place le cadre juridique nécessaire pour mettre en œuvre les dispositions de la Constitution, notamment la création en temps opportun de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi<sup>250</sup>. En particulier, le Centre a encouragé l'ANC à établir cette instance à temps pour qu'elle puisse examiner le projet de loi électorale, débattue en séance plénière à partir du mois d'avril 2014. Le Centre se félicite dès lors que l'ANC ait adopté une loi organique pour établir cette instance le 15 avril 2014, ce qui lui a permis d'examiner les requêtes faites contre la loi électorale.

Le Centre a également recommandé que l'Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité des projets de loi soit mandatée pour examiner le règlement intérieur

<sup>250</sup> Comme prévu dans l'Article 148, paragraphe 7 de la Constitution.

---

de l'Assemblée des Représentants du Peuple. L'Article 120 de la Constitution mandate en effet la future Cour Constitutionnelle de contrôler la constitutionnalité du règlement intérieur de cette assemblée. Cet examen est crucial afin de garantir que l'exercice du pouvoir législatif est conforme aux dispositions constitutionnelles. Les dispositions transitoires n'ont cependant pas prévu de mécanisme pour contrôler le *premier* règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple, qui sera adopté avant l'instauration de la Cour Constitutionnelle.

En dépit de ce fait, l'ANC a choisi de ne donner à l'Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité des projets de loi qu'un mandat très restreint, c'est-à-dire uniquement celui d'examiner la constitutionnalité des projets de loi. Le Centre Carter réitère sa recommandation qu'il faudrait que l'Instance puisse contrôler le premier règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple, afin de respecter l'esprit de l'Article 120.

---

# Efforts de sensibilisation suite à l'adoption de la Constitution

C'est essentiellement à cause de la faible sensibilisation des citoyens pendant le processus d'élaboration de la Constitution que l'ANC décida d'organiser des séances régionales d'information suite à l'adoption de la Constitution, afin de permettre aux députés d'éclairer les Tunisiens sur le contenu de la nouvelle Constitution et sur les droits et libertés qui y sont contenus.

En raison du calendrier très chargé de l'ANC dans les semaines et mois suivants l'adoption de la Constitution – l'Assemblée ayant débattu et voté deux textes législatifs primordiaux : la loi électorale et la loi créant l'Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des projets de lois – les séances régionales d'information ne débutèrent qu'à la mi-mai 2014.

Sous la direction de Badreddine Abdelkafi, l'assesseur chargé des relations avec les citoyens et la société civile, avec le soutien d'un groupe de travail interpartis, les consultations eurent lieu dans tous les gouvernorats à raison de six par week-end. Chaque séance, organisée autant que possible dans des espaces publics tels que des campus universitaires, durait une demi-journée et était ouverte au public.

Le lancement de ces séances régionales d'information devait avoir lieu le 10 mai 2014 à Sidi Bouzid, compte tenu de la forte valeur symbolique de ce gouvernorat, considéré comme le berceau de la Révolution. Mais les membres de l'ANC, dont le Président Ben Jaâfar, venus pour l'occasion furent empêchés de tenir la réunion par des manifestants. Dans les autres régions, les sessions se déroulèrent pacifiquement, bien que quelques mouvements de protestation aient eu lieu à El Kef et à Beja, certaines personnes considérant ces séances comme étant une « campagne électorale prématurée » du parti Ennahdha. La faible participation du public – 3479 citoyens au total dans l'ensemble du pays – limita l'impact de ces événements. Le taux de participation était d'ailleurs très inégal d'une région à l'autre, allant de 39 à 334 citoyens par session. Les observateurs du Centre Carter ont assisté aux séances d'information dans les gouvernorats de Bizerte et de Sousse, qui ont enregistré une participation moyenne, de 75 à 100 personnes, composée majoritairement d'hommes.

L'organisation des séances d'information était la même dans tous les gouvernorats : elles commençaient par la diffusion d'une vidéo de 20 minutes présentant clairement et





Les membres de l'ANC célèbrent l'adoption de la Constitution.

simplement le contenu de la Constitution, suivie par des questions de l'assistance aux membres du panel, composé de représentants de l'ANC, sous la direction d'un président de séance, également député. Dans certains gouvernorats, le panel était composé de députés du gouvernorat lui-même, comme à Bizerte par exemple, tandis que dans d'autres, les députés étaient également issus d'autres circonscriptions. Ils étaient toujours accompagnés de conseillers juridiques de l'ANC ainsi que de représentants du PNUD.

La plupart des questions et commentaires concernaient la Constitution elle-même ou la situation politique et économique globale. Dans certains cas, des participants ont reproché à l'ANC de ne pas avoir atteint les objectifs de la Révolution. Les débats ont porté sur un ensemble de thématiques, comme le chômage, le système politique, la date des élections locales et celle de savoir si la Constitution garantissait suffisamment l'indépendance du pouvoir judiciaire. La question de la décentralisation et

de la manière de donner plus de prérogatives aux autorités locales a également été un thème récurrent lors des débats, ce qui démontre l'importance des questions de gouvernance locale dans la vie quotidienne des Tunisiens.

Les critiques émises lors des séances d'informations observées par le Centre Carter sur le fonctionnement des institutions étatiques et du processus constitutionnel, démontrèrent que l'ANC aurait dû entreprendre ce genre de rencontres avec les citoyens tout au long du processus. Cependant, la plupart des personnes présentes, lors de ces réunions, ont semblé apprécier l'opportunité de pouvoir dialoguer avec les députés, même si la Constitution avait déjà été adoptée.

Par conséquent, le Centre encourage l'Assemblée des Représentants du Peuple à prévoir des rencontres dans les régions. Ces rencontres devraient être régulières et accessibles à tous, de manière à donner aux citoyens issus de toutes les catégories socio-économiques, et tout particulièrement aux femmes, la possibilité de s'intéresser à la vie



---

politique. Le Centre Carter encourage également l'Assemblée des Représentants du Peuple à organiser des réunions spécifiques avec les jeunes, car beaucoup se sont sentis exclus du processus de transition voire méprisés et de fait ne s'intéressent pas, ou plus, au fonctionnement des institutions politiques. Ce phénomène ne devrait pas être sous-estimé. Pour tenter de contrer le désenchantement des jeunes avec les autorités de l'Etat, les députés et la classe politique en général devraient mettre en place des mécanismes spécifiques afin d'établir une relation avec les jeunes et devraient se sentir redevables à leur égard.

Les efforts de sensibilisation de l'ANC ont été complétés par des actions de la société civile. L'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, l'ATDC, a par exemple transcrit la Constitution en dialecte tunisien, afin que le texte soit accessible à un plus large public. Au moment de l'écriture de ce rapport, l'ATDC travaillait également sur une version audio du texte de la Constitution, toujours en dialecte tunisien, destinée aux personnes analphabètes. CSID, a quant à lui organisé plusieurs ateliers sur la Constitution, notamment au mois de septembre 2014 à l'attention de jeunes engagés au sein d'organisations de la société civile pour réfléchir sur les moyens de vulgariser le contenu de la Constitution. La Constitution devant être un «document vivant», les efforts de

sensibilisation sur son contenu et son esprit devraient s'inscrire durablement et ne pas se limiter aux mois suivant son adoption. Les principes énoncés dans la Constitution devraient être intégrés dans les programmes scolaires et être vulgarisés par les médias et la société civile. D'autres pays engagés dans des processus d'élaboration ou de révision de leur Constitution devraient s'inspirer des expériences, aussi bien positives que négatives, de la Tunisie en la matière. En période de transition, il est en effet crucial d'associer les citoyens au processus de réforme afin de ne pas exacerber le sentiment d'exclusion d'une frange de la population qui, à long terme, crée une rupture entre le citoyen et l'Etat.

Le Centre Carter recommande aux organes chargés de réviser ou d'élaborer une nouvelle Constitution de prévoir des mécanismes pour faire participer le public de façon concrète au processus. Ces initiatives peuvent contribuer à désamorcer les conflits entre des groupes d'affiliations politiques différentes et à les sensibiliser aux points de vue des autres. En outre, cette démarche permet de s'assurer que la Constitution reflète les aspirations de tous les citoyens, en donnant la parole aux minorités. Engager les citoyens dans le processus, peut également permettre à la population de mieux connaître et accepter le nouvel ordre constitutionnel et cela peut contribuer à la stabilité du nouveau système politique.

---

# Conclusions et recommandations

La nouvelle Constitution de la Tunisie établit une base solide pour l'établissement de la primauté du droit et la protection des droits et libertés dans le pays. La Constitution telle qu'adoptée reconnaît ainsi un nombre important de droits et libertés, notamment les droits économiques, sociaux et culturels, et met en place des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, marquant ainsi une nette rupture avec les anciennes pratiques. Il n'en reste pas moins que des préoccupations demeurent quant à certaines dispositions dont la formulation pourrait engendrer une protection insuffisante des droits et libertés fondamentaux reconnus internationalement. Cela concerne en particulier les mesures, protégeant toutes les personnes résidant en Tunisie contre toutes les formes de discrimination, le principe de l'inamovibilité des juges et la protection des droits et libertés en cas d'état d'urgence. Tous ces aspects nécessitent une protection accrue. Si l'adoption du texte final de la Constitution représente une étape clé de la phase de transition, elle n'est pas suffisante à elle seule pour garantir un passage réussi de l'autoritarisme vers la démocratie.

L'étape de mise en œuvre de la Constitution, et plus précisément l'harmonisation des lois et règlements avec les principes des droits humains consacrés dans la Constitution, sera essentielle pour garantir le respect de ces engagements. Ce processus se devrait d'être mené de façon à garantir un haut degré de protection des droits humains et ce, de manière égalitaire tant pour les citoyens tunisiens que pour les étrangers résidant dans le pays.

Le processus constitutionnel en Tunisie a été largement influencé par les dynamiques

politiques internes et externes. L'ANC et les dirigeants de la classe politique ont constamment recherché le consensus au sein de l'Assemblée afin d'aplanir les divergences d'opinion relatives à certains enjeux politiques et idéologiques. La force du modèle tunisien, réside plus que tout dans cette faculté qui, bien qu'ayant nécessité beaucoup de temps, a prouvé sa valeur. Les défis que l'ANC avait à relever en particulier, et la Tunisie en général, étaient immenses en termes d'économie et de sécurité mais aussi dans le suivi d'une voie démocratique, après des décennies de dictature. En outre, la capacité de dépasser les clivages politiques et les divisions religieuses et de produire un document consensuel est en soi une énorme réussite.

A partir de son observation du processus constitutionnel, telle que décrite dans le présent rapport, et dans un esprit de respect et de soutien du processus démocratique en Tunisie, le Centre fait les recommandations suivantes au nouveau gouvernement, à l'Assemblée des Représentants du Peuple, à la société civile, ainsi qu'aux décideurs politiques et aux universitaires engagés dans des processus constitutionnels dans d'autres pays en phase de transition.

## Mise en œuvre de la Constitution

Le gouvernement tunisien et l'Assemblée des Représentants du Peuple devraient envisager les mesures suivantes :

### Droits humains

- Revoir et réformer le cadre juridique pour s'assurer que les lois et réglementations nationales reflètent et respectent les

---

engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains ainsi que les droits consacrés dans la nouvelle Constitution.

- Prohiber les discriminations sur la base de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou d'autres situations. Veiller, par ailleurs, à ce que ces principes soient appliqués à tout individu en Tunisie, citoyen ou étranger, en conformité avec le droit international.
- Encourager l'Etat à lutter non seulement contre les violences faites aux femmes mais également contre toutes les formes de discrimination à leur égard. A cette fin, adopter des mesures législatives concrètes pour protéger les droits des femmes ainsi que des mécanismes à même de faire progresser la parité dans toutes les instances élues.
- Préciser, dans les textes de loi pertinents, l'obligation qu'a la Tunisie d'adopter des mécanismes qui garantissent la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels au maximum de ses ressources disponibles.

### **La mise en application**

- Les juges devraient interpréter la loi, et notamment la Constitution, de façon à favoriser la pleine application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, et prendre en considération, à cet effet, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains, y compris celle des juridictions et commissions internationales, comme une norme minimale.
- Les juges et législateur devraient protéger la liberté de religion ou de croyance, y compris celle d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou une croyance, et veiller à ce que toute restriction soit conforme à la clause générale de limitation qui définit les conditions des restrictions possibles de ces droits.

- Dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'état d'urgence, veiller à ce que toute restriction aux droits et libertés soit spécifique, nécessaire, proportionnelle et puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et à ce que cette restriction soit levée après une période définie. Préciser, en outre, que les droits considérés comme indérogeables en droit international restent protégés et exclus de toute restriction, même en cas de circonstances exceptionnelles.

### **Institutions tunisiennes**

- Intégrer dans le cadre juridique des dispositions visant à assurer l'indépendance de la justice, en matière de nomination, d'évolution de carrière et de mesures disciplinaires (du corps judiciaire), y compris par la consécration du principe de l'inamovibilité. La révocation des juges devrait être limitée aux cas de fautes graves, selon les principes du procès équitable et, conformément à la Constitution, sur décision motivée du Conseil Supérieur de la Magistrature, une fois celui-ci établi.
- Etablir et mettre en œuvre, à moyen et long terme, un programme de sensibilisation et d'information des citoyens sur la Constitution.

### **À l'Assemblée des Représentants du Peuple**

- Faire le bilan des difficultés rencontrées dans l'application du règlement intérieur de l'ANC avant d'entamer la rédaction de son propre règlement intérieur.
- Prévoir dans le règlement intérieur que la Commission du règlement intérieur se réunisse régulièrement en vue d'évaluer le fonctionnement et l'application des règles, et pas seulement en temps de crise.
- Veiller à ce que les dispositions du règlement intérieur relatives à la présence et à la participation soient bien définies et détaillées et veiller à mettre en œuvre ces dispositions de manière rigoureuse et transparente.

- 
- Envisager de donner mandat à l'Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des projets de loi pour contrôler la constitutionnalité du nouveau règlement intérieur.
  - Veiller à ce que le secrétariat de l'Assemblée apporte un soutien logistique et administratif approprié aux commissions. Veiller à ce que les conseillers juridiques axent leurs efforts sur la recherche et la rédaction, plutôt que sur le soutien logistique.
  - Enoncer dans le règlement intérieur, et dans des termes non équivoques, que les réunions des commissions ainsi que les sessions plénières sont ouvertes au grand public. L'Assemblée devrait établir des procédures et critères justes et formels pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.
  - Mettre en place un département de communication et consacrer des ressources suffisantes pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication et assurer la liaison avec les médias. Une telle stratégie devrait inclure un site web avec une documentation et des informations importantes, des ressources suffisantes pour diffuser des informations sur les travaux de l'Assemblée dans les meilleurs délais, notamment à travers les médias sociaux, des porte-parole du personnel officiel et des experts en communication.
  - Mettre sur pied un groupe de travail interpartis chargé de la liaison avec la société civile et la communauté internationale et préparer les budgets et plans stratégiques à présenter aux bailleurs de fonds potentiels
  - Adhérer pleinement au principe de la transparence et du droit à l'information garanti par la Constitution en publiant et en diffusant, en temps opportun, tous les documents officiels de l'Assemblée – procès-verbaux, rapports, décisions, présentations, fiches de présence et détails des votes – et en les affichant également sur le site de l'Assemblée.
  - Prévoir et créer des mécanismes pour engager réellement le public dans le processus législatif et le travail de l'Assemblée dans son ensemble. Les députés devraient être appuyés au plan logistique et administratif pour mener à bien ces efforts de sensibilisation.
  - Envisager la création de groupes thématiques informels. Les expériences d'autres pays montrent que ces groupes peuvent aider à renforcer la confiance entre les groupes politiques au sein d'une assemblée législative. Cela permet également d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de favoriser des accords entre les partis politiques et faciliter ainsi la prise de décision législative et politique. L'Assemblée devrait également envisager de fournir, tant aux blocs parlementaires qu'à ces groupes informels, le soutien logistique et administratif requis pour renforcer leur efficacité.
- À la communauté internationale**
- Continuer à renforcer les capacités des médias, de la société civile et de l'assemblée législative afin de relater les travaux de l'Assemblée au public de manière claire, coordonnée et ouverte.
  - Améliorer la coordination entre les acteurs internationaux qui travaillent avec l'assemblée législative en vue d'éviter les chevauchements tout en étant sensible au rythme de l'institution, à ses priorités et à sa charge de travail.
  - Soutenir le travail de la société civile en dehors de la capitale et encourager les initiatives et projets régionaux.
- À la société civile tunisienne**
- Consacrer plus d'efforts dans les actions de plaidoyer et de suivi des travaux de l'Assemblée des représentants du peuple et d'autres institutions publiques.
  - Mener des actions de sensibilisation sur la Constitution dans toutes les régions du pays.

---

## Aux entités chargées de processus constitutionnels dans d'autres pays

- Consacrer assez de temps et d'expertise à la rédaction du règlement intérieur et des processus de prise de décision internes.
- Prévoir des dispositions détaillées dans le règlement intérieur sur la participation des personnes en charge de l'élaboration de la Constitution et appliquer des sanctions de manière juste, transparente et constante en cas d'absentéisme.

Prévoir un rôle formel des experts juridiques et linguistiques afin d'assurer une plus grande clarté de leur rôle et de maximiser leur impact.

- Etablir un plan de travail détaillé accompagné d'un calendrier pour l'élaboration et l'adoption de la Constitution, dès le début du processus, afin d'assurer une meilleure planification des travaux et permettre au public de mieux appréhender la poursuite de ces travaux.
- Concevoir des mécanismes de participation du public pendant le processus d'élaboration de la Constitution, et mettre en place les moyens nécessaires pour leur réalisation effective.
- Planifier et mener régulièrement des campagnes de sensibilisation et d'information en utilisant la gamme complète de supports médiatiques et d'autres outils disponibles. Les campagnes devraient également présenter les limites de la participation du public afin d'éviter toute déception ou frustration.
- Etablir une procédure formelle pour analyser, traiter et enregistrer les données recueillies durant les consultations avec la société civile et le public.
- Désigner des personnes au niveau de la constituante, chargées de la liaison avec la société civile, les médias et la communauté internationale et préparer des budgets et plans stratégiques à présenter aux bailleurs de fonds potentiels.
- Prévoir des consultations avec la société civile avant et pendant la rédaction de la

Constitution et créer des mécanismes de recherche de consensus dès l'entame du processus.

- Ouvrir les débats et discussions au sein de la constituante au public. Etablir des procédures objectives et formelles pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux médias, aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.
- Publier et diffuser toute documentation importante. Consacrer les ressources nécessaires, logistiques et administratives, afin que cette documentation soit publiée en temps utile.
- Une fois la Constitution adoptée, mener des activités de sensibilisation et utiliser tous les moyens disponibles, y compris des rencontres face-à-face pour faire connaître le contenu de la Constitution et répondre aux questions des citoyens.
- Envisager la création de groupes thématiques informels. Les expériences d'autres pays montrent que ces groupes peuvent aider à renforcer la confiance entre les groupes politiques au sein d'une assemblée législative. Cela permet également d'accroître la visibilité de certaines thématiques et de favoriser des accords entre les partis politiques et faciliter ainsi la prise de décision législative et politique. L'entité constituante devrait également envisager de fournir tant aux blocs parlementaires qu'à ces groupes informels le soutien logistique et administratif requis pour renforcer leur efficacité.

---

# ANNEXE A:

## Remerciements

Le Centre Carter souhaite exprimer sa reconnaissance à un certain nombre de personnes et d'organisations dont la coopération et les efforts ont contribué au succès de sa mission d'observation du processus constitutionnel.

En premier lieu le Centre tient à remercier le gouvernement de la Tunisie et l'ISIE de l'avoir invité à observer les élections de l'Assemblée Nationale Constituante en 2011. Nous remercions tout autant l'ANC pour son accueil et sa collaboration tout au long du processus. Le Centre Carter exprime sa gratitude à la Confédération suisse ainsi qu'à l'Initiative pour le Partenariat au Moyen-Orient du Département d'État américain (MEPI) et qu'au Royaume de Norvège pour leurs contributions financières. Leurs soutiens ont permis au Centre d'observer la totalité du processus de transition en Tunisie : les élections de 2011, l'élaboration et l'adoption de la nouvelle Constitution et enfin les élections de 2014. Ce soutien, complété par un financement du Royaume des Pays-Bas, a également permis au Centre de contribuer au développement et au renforcement des capacités de plusieurs organisations de la société civile très prometteuses en Tunisie.

Le Centre est très reconnaissant envers ses collaborateurs talentueux et dévoués basés à Tunis et offre ses sincères remerciements à l'équipe d'observation du processus constitutionnel pour son travail. Les Directrices Pays Sabina Vignani (2011-2012) et Marion Volkmann (2012-2014) ainsi que l'Analyste du processus constitutionnel Sara Abbas qui ont dirigé ce projet. L'équipe était en outre constituée de Héla Mathari, Consultante juridique, Nedra Cherif, Analyste politique, ainsi que d'Insaf Guerchi et Ahlem Eddhif toutes deux Associées (juridiques) au Programme. Le Centre a également profité de

l'expertise de Don Bisson, Directeur Pays (2014), de Jonathan Stonestreet, Expert électoral et Directeur Pays par intérim (2013) ainsi que de celle de Baya Kara, Directrice-Adjointe et de Michel Paternotre, Expert juridique et électoral, décédé en février 2013. De même, le Centre n'aurait pas pu mener à bien ses travaux sans la participation d'autres collaborateurs tout aussi dévoués et talentueux. Le Centre remercie ainsi Arwa Marzouk et Nadia Samet, toutes deux Chargées de Programme ainsi que Narjess Tahar, Consultante juridique, pour leurs contributions aux analyses et déclarations du Centre Carter et aux traductions de ces dernières. Sami Stambouli était en charge des aspects financiers du projet. Anouar Gaaloul était responsable des aspects logistiques de la mission. De plus, il a, avec Abdelwaheb Ben Aba, assuré le transport du personnel du Centre pendant l'ensemble du projet. Le Centre remercie également les *fellows* Anne Wolf, Marco Nembrini, Selima Djait, Meriem Fethi et Salem Alouini. Le personnel du Centre Carter à Atlanta a également contribué à l'observation et l'analyse du processus constitutionnel, en soutenant l'équipe basée à Tunis et en gérant le projet au niveau administratif. Il s'agit en particulier de David Carroll, *Democracy Program Director*, Sarah Johnson, *Associate Director and Tunisia Program Manager*, William Hassall, Alden Mahler Levine et Aliya Naim tous trois *Program Associates* ainsi que Elizabeth Plachta *Senior Program Associate*. Ce rapport est dédié à la mémoire de Michel Paternotre qui nous a quittés bien trop tôt.



---

## ANNEXE B:

# Liste Des Personnes Ayant Participé À La Mission

### À Tunis

**Sara Abbas**, Analyste du processus constitutionnel, Directrice Pays par intérim (2014)  
**Abdelwaheb Ben Aba**, Chauffeur  
**Don Bisson**, Directeur Pays (2014)  
**Nedra Cherif**, Analyste politique  
**Selima Djait**, Fellow  
**Ahlem Eddhif**, Analyste du processus constitutionnel  
**Meriem Fethi**, Fellow  
**Anouar Gaaloul**, Logisticien et Chauffeur  
**Insaf Guerchi**, Associée (juridique) au Programme  
**Baya Kara**, Directrice Adjointe (2014) et Responsable des Opérations  
**Arwa Marzouk**, Chargée de Programme  
**Héla Mathari**, Consultante juridique  
**Marco Nembrini**, Fellow  
**Michel Paternotre**, Expert juridique et électoral  
**Gilles Saphy**, Expert juridique et électoral  
**Jonathan Stonestreet**, Expert électoral et Directeur Pays par intérim (2013)  
**Nadia Samet**, Chargée de Programme  
**Sami Stambouli**, Responsable des Finances  
**Narjess Tahar**, Consultante juridique  
**Sabina Vigani**, Directrice Pays (2011-2012)  
**Marion Volkmann**, Directrice Pays (2012-2014), Analyste juridique et électorale (2011-2012)  
**Anne Wolf**, Fellow

### À Atlanta

**David Carroll**, Director, Democracy Program  
**William Hassall**, Program Associate, Democracy Program  
**Sarah K. Johnson**, Associate Director, Democracy Program  
**Alden Mahler Levine**, Program Associate, Democracy Program  
**Aliya Naim**, Assistant Program Coordinator, Democracy Program  
**Elizabeth Plachta**, Program Associate, Democracy Program

---

## ANNEXE C:

### Sigles et abréviations

<b>ARTD</b>	Association pour la Recherche sur la Transition Démocratique	<b>LPR</b>	Liges de Protection de la Révolution
<b>ATDC</b>	Association Tunisienne de Droit Constitutionnel	<b>LTDH</b>	La Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme
<b>CPR</b>	Congrès Pour la République	<b>MDS</b>	Mouvement des Démocrates Socialistes
<b>CSID</b>	Center for the Study of Islam and Democracy (Le Centre pour l'Étude de l'Islam et la Démocratie)	<b>ONG</b>	Organisation Non-Gouvernementale
<b>CSR</b>	Conseil de Sauvegarde de la Révolution	<b>OPPP</b>	Organisation Provisoire des Pouvoirs Publics
<b>DRI</b>	Democracy Reporting International	<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>FSN</b>	Front de Salut National	<b>PDP</b>	Parti Démocrate Progressiste
<b>HRW</b>	Human Rights Watch	<b>PIRDCP</b>	Parti Démocrate Progressiste Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques
<b>IPCCPL</b>	Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des Projets de Loi	<b>POCT</b>	Parti Ouvrier Communiste Tunisien
<b>International IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale)	<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>ISIE</b>	Instance Supérieure Indépendante pour les Elections	<b>Quartet</b>	Groupe composé de l'UGTT, de l'UTICA, de la LTDH et de l'Ordre des avocats
		<b>RCD</b>	Rassemblement Constitutionnel Démocratique
		<b>UGTT</b>	Union Générale Tunisienne du Travail
		<b>UTICA</b>	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat

---

## ANNEXE D:

# Bibliographie Et Documents De Référence

### **Amnesty International**

« Tunisie. Communication à l'Assemblée nationale constituante au sujet des dispositions de la nouvelle disposition garantissant le respect des droits civils, politiques, économiques et culturels », 2012 : <http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE30/004/2012/fr>

« Tunisie. Le nouveau projet de Constitution ne répond toujours pas aux attentes en termes de droits humains », 2013 : <http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE30/006/2013/fr>

### **Article 19, Défendre les droits à la liberté d'expression**

« Liberté d'expression et la liberté d'information dans le troisième projet de la nouvelle Constitution », 2013 : <http://www.article19.org/resources.php?tagid=360&lang=fr>

### **Conseil de l'Europe – Commission de Venise**

« Observation sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne », juillet 2013, Avis 733/2013 : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)034-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)034-f)

### **Democracy Reporting International**

« Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public », 2011 ; «Le nouveau constitutionnalisme: Une nouvelle forme de processus constituant », 2012 ; «Restrictions légitimes aux droits civils et politiques », 2012 ; «Lier l'ancien et le nouvel ordre constitutionnel: Le rôle des dispositions transitoires dans les constitutions », 2014: <http://democracy-reporting.org/what-we-do/constitutions.html>

### **Commission Internationale de Juristes**

« Renforcer l'Etat de droit et garantir les droits de l'Homme dans la Constitution : Un rapport sur le processus de réforme constitutionnelle en Tunisie », 2013: [www.icj.org/tunisia-the-draft-Constitution-should-be-amended-to-meet-international-standards/](http://www.icj.org/tunisia-the-draft-Constitution-should-be-amended-to-meet-international-standards/)

### **International IDEA**

« A Practical Guide to Constitution Building » (Guide pratique pour l'élaboration de constitutions), 2011 (disponible uniquement en anglais et arabe) : [http://www.idea.int/cbp/knowledge\\_resources.cfm#](http://www.idea.int/cbp/knowledge_resources.cfm#)

### **Interpeace:**

« Constitution Making and reform: options for the processes» (Processus de réforme constitutionnelle : Options pour le processus), 2011 (disponible uniquement en anglais)

### **Human Rights Watch**

« Il faut consolider la protection des droits humains dans la Constitution », 2012 ; « De graves défauts doivent être rectifiés dans l'ébauche de la Constitution », 2012 ; « Le dernier projet de Constitution bafoue encore les droits humains », 2013 ; « Le projet de Constitution doit être revu », 2013

« L'adoption de la Constitution devrait marquer le début d'une nouvelle ère pour les droits humains », 2014 : <http://www.hrw.org/fr/middle-east-africa/tunisia>

### **National Democratic Institute (NDI)**

« Prioritizing Patriotism: Tunisian citizens express their views », 2013 (disponible uniquement en anglais) : <https://www.ndi.org/node/20397>

---

### Reporters Sans Frontières

« L'atteinte au sacré ne devrait pas figurer dans la Constitution : RSF soulagée mais vigilante », 2012 : <http://fr.rsf.org/tunisie.html>

### United Nations Assistance to Constitution-making Processes

« Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions, Note d'orientation du Secrétaire Général », 2009 (disponible uniquement en anglais) : [http://www.unrol.org/files/Guidance\\_Note\\_United\\_Nations\\_Assistance\\_to\\_Constitution-making\\_Processes\\_FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf)

### Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Tunisie

« Enquête nationale sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie », 2013

« Projet d'appui au processus constitutionnel, à l'Assemblée parlementaire et au Dialogue national, mai 2012 -juin 2014, Rapport d'activités », 2014 : <http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home.html>

### United Nations Constitutional

« A newsletter on UN constitutional support Issue », 2014 (disponible uniquement en anglais) : <http://peacemaker.un.org/Constitutions/Newsletter>

**Articles** (disponibles uniquement en anglais)

Al-Ali Zaid and Ben Romdhane Donia: "Tunisia's New Constitution: Progress and Challenges to Come", Open Democracy, Feb. 16, 2014

Feldman, Noah: "Tunisia Tweets Its Way to Democracy", Bloomberg, Jan. 3, 2014

- Guellali, Amna: "The Problem with Tunisia's New Constitution", World Policy Journal, Feb. 3, 2014
- Resende, Michael Meyer and Weichselbaum Geoffrey: "The Tunisian arts of compromise", Open Democracy, Jan. 29, 2014

### Sites Web

**Assemblée Nationale Constituante (ANC)**  
<http://www.anc.tn/site/main/AR/index.jsp>

**L'observatoire de l'ANC par Al Bawsala**  
<http://www.marsad.tn/>

**Site spécialisé d'International IDEA**  
<http://www.constitutionnet.org/about>

**Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (OHCHR) - Tunisie**  
<http://www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/TNIndex.aspx>

**Soutien des Nations Unies aux processus constitutionnels:**  
<http://www.unrol.org/article.aspx?n=Constitution-making>

**Une documentation photographique du processus démocratique en Tunisie est à consulter sous**  
<http://thierrybresillon.photoshelter.com/#!/index/C0000ri8pGK7Ixqs>

---

## ANNEXE E:

# Déclarations Et Communiqués De Presse



**Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie, et appelle à avancer vers l'établissement d'une instance indépendante de gestion des élections**

### **POUR DIFFUSION IMMEDIATE**

**11 mai 2012**

**Contact: Sabina Vigani +216 23 63 49 79, Deborah Hakes +1 404 420 5124 ou [dhakes@emory.edu](mailto:dhakes@emory.edu)**

Le Bureau du Centre Carter en Tunisie constate que les questions de la transparence et de la participation à l'Assemblée Nationale Constituante se profilent au devant de la scène. Le Centre recommande l'élaboration d'un plan de travail exhaustif ainsi que d'un calendrier pour contribuer à structurer le travail de l'ANC, mais aussi pour accroître la visibilité quant au processus et à ses étapes, et promouvoir la responsabilisation par rapport aux objectifs déclarés.

Dans un rapport publié aujourd'hui, le Centre relève également que la forte volonté politique d'ancrer dans la Constitution le principe d'une instance indépendante chargée des élections, reste toutefois à concrétiser par des progrès tangibles vers l'établissement effectif d'une telle institution.

Un résumé des principales conclusions et recommandations suit, tandis que le rapport détaillé est disponible sur le site [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org).

### **PRINCIPALES CONCLUSIONS**

#### **Le processus de rédaction de la Constitution**

- Le Centre Carter s'inquiète à ce que l'absence d'un plan de travail détaillé et public limite la capacité de l'ANC et ses commissions à planifier et structurer leurs activités, et, par ailleurs, réduit la compréhension du travail de l'ANC par le public et la confiance dans le processus.
- Le Règlement intérieur de l'ANC ne spécifie pas les prérogatives du Comité mixte de coordination et rédaction de la Constitution qui permettraient d'assurer la cohérence dans les méthodes de travail des différentes commissions.

- 
- La période envisagée entre la finalisation du projet de Constitution et la soumission du texte au vote par les membres de l'ANC est très courte et, de ce fait, risque de compromettre les efforts nécessaires pour diffuser et expliquer le projet de Constitution au public à recueillir les opinions des citoyens.

#### **Transparence et accessibilité du processus :**

- Le Centre Carter salue l'initiative positive de l'ANC d'autoriser la couverture de ses activités par les médias, permettant ainsi aux citoyens de suivre les débats dans les commissions et les séances plénières.
- Bien que l'ANC reconnaisse l'importance de la transparence, elle n'assure pas pour autant aux organisations de la société civile l'accès complet aux débats et à l'information. L'article 54 du Règlement intérieur qui dispose que les réunions des commissions de l'ANC sont publiques a été interprété de manière incohérente et largement restrictive.
- Les demandes officielles introduites auprès de l'ANC par des organisations de la société civile pour assister aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions des commissions sont restées sans suite.
- Le Centre Carter salue la publication de rapports d'activités par deux commissions de l'ANC, mais note que la publication et la diffusion des documents officiels, notamment les procès verbaux des réunions, ne sont pas systématiques.
- Alors que des campagnes médiatiques sur le travail de l'ANC pourraient renforcer la prise de conscience du public sur le travail de l'Assemblée et son importance, aucune campagne de sensibilisation n'a été menée.

#### **Participation et consultations publiques:**

- Le Centre Carter souligne positivement que le Règlement intérieur de l'ANC accorde du temps aux élus pour aller à la rencontre du public et informer les citoyens sur le processus.
- Cependant, de telles initiatives de sensibilisation reposent pour l'essentiel sur l'engagement personnel des membres de l'ANC plutôt que sur un processus de consultation piloté par l'institution. Le Centre Carter s'inquiète de ce que aucun mécanisme formel n'ait été institué pour que les membres de l'ANC informent et consultent les citoyens et en rendent compte à l'Assemblée.
- Le Centre Carter félicite les organisations de la société civile engagées dans l'organisation de rencontres et forums de discussion entre les membres de l'ANC et les citoyens ; il souligne cependant que de telles initiatives devraient être considérées complémentaires, et non substitutives, à des consultations initiées par l'ANC.
- Alors que les commissions ont auditionné des experts à diverses occasions, l'ANC pourrait profiter de l'expertise étrangère de pays ayant conduit des processus similaires, dans l'objectif de renforcer l'implication des citoyens ; l'ANC pourrait également s'inspirer des récentes initiatives conduites en Tunisie en matière de mécanismes de consultation à l'échelle nationale.

#### **Préparation du prochain cycle électoral**

- Les acteurs Tunisiens sont unanimes quant à reconnaître que le pays doit capitaliser l'expérience des premières élections démocratiques, mettant à profit les réalisations positives et tirant les leçons des faiblesses pour améliorer le prochain cycle électoral.
- Le Centre Carter salue l'inclusion dans le programme du Gouvernement de la proposition de tenir les prochaines élections au printemps 2013. Cependant, le Centre Carter s'inquiète de ce que le projet de loi sur l'instance indépendante de gestion des élections n'ait pas encore été soumis à l'ANC, et ce malgré les annonces faites par le Gouvernement.



---

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

- Elaborer un plan de travail exhaustif pour l'ANC, y compris des objectifs intermédiaires, de manière à assurer une meilleure planification et structuration du travail, et à donner au public une plus grande visibilité sur les avancées escomptées et les progrès accomplis.
- Assurer que les séances plénières de l'ANC et les travaux des commissions soient publics, et établir une procédure formelle pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.
- Publier et diffuser en temps utile tous les documents officiels de l'ANC – procès verbaux, rapports, décisions, observations écrites soumises à l'ANC – y compris par le biais du site internet de l'Assemblée.
- Appuyer les membres de l'ANC dans la planification et la réalisation d'activités dans le cadre de la semaine prévue chaque mois pour des consultations dans les circonscriptions, et développer des synergies avec les organisations de la société civile engagées dans l'organisation de telles consultations.
- Etablir une procédure formelle pour recevoir, analyser et traiter les observations écrites soumises à l'ANC, ainsi que pour consigner les commentaires et les suggestions formulées lors des consultations entre les membres de l'ANC et les citoyens.
- Assurer, dans les meilleurs délais, la transmission par le Gouvernement à l'ANC du projet de loi sur l'instance indépendante de gestion des élections, ainsi que son examen diligent par l'ANC, afin de consacrer le temps nécessaire à la planification et à la préparation des prochaines élections.
- Assurer, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'instance indépendante de gestion des élections, la capitalisation des acquis ainsi que la prise en compte des recommandations de différentes parties prenantes.

Suite à sa mission internationale d'observation des élections de l'ANC, le Centre Carter reste présent en Tunisie pour suivre le processus de rédaction de la Constitution et les développements relatifs à l'établissement du cadre institutionnel et légal pour les futures élections. Les représentants du Centre Carter ont assisté à plusieurs réunions de commissions et séances plénières de l'ANC. Ce rapport présente les conclusions et recommandations du Centre Carter fondées sur ses propres constats et ses rencontres avec un large éventail de parties prenantes, notamment des membres de l'ANC et de son personnel administratif, des représentants de partis politiques, des organisations de la société civile, et d'universitaires tunisiens. Le Centre apprécie la disponibilité des interlocuteurs rencontrés à partager l'information et discuter des aspects du processus susceptibles d'être améliorés. Le Centre reconnaît que l'élection d'octobre 2011 de l'ANC, chargée de rédiger une nouvelle Constitution, marque une étape essentielle dans la transition démocratique en Tunisie.

Le rapport intégral du Centre Carter est disponible sur le site [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)

####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.*



**Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie, et appelle à avancer dans l'établissement d'une instance indépendante de gestion des élections**

**11 mai 2012**

L'élection en octobre 2011 d'une Assemblée nationale constituante (ANC) chargée de rédiger une nouvelle Constitution, représente un jalon historique pour la transition du pays vers la démocratie depuis la révolution qui a précipité la chute de l'ancien régime. Le 14 février 2012 les membres de l'Assemblée ont commencé le processus d'élaboration de la Constitution, qui tracera la voie aux principes et valeurs à même de régir le futur Etat tunisien, ainsi que son système électoral et gouvernemental, de même que le cadre institutionnel. Outre l'élaboration de la Constitution, l'ANC assume également des pouvoirs législatifs pour réviser des textes de loi à caractère discriminatoire, legs de l'ancien régime, édicter de nouvelles lois pour gouverner le pays et préparer les prochaines échéances électorales.

Suite à sa mission internationale d'observation électorale qui s'est déroulée de juillet à novembre 2011, le Centre Carter a conservé une équipe réduite en Tunisie dans le but de suivre le processus d'élaboration de la Constitution et les développements inhérents à l'établissement d'un cadre juridique et institutionnel pour les prochaines élections. Le Centre Carter a assisté à plusieurs sessions de commissions permanentes constituantes et de l'Assemblée plénière. Afin de pouvoir appréhender le fonctionnement de l'ANC, et de confronter le processus d'élaboration de la Constitution tant au Règlement intérieur de l'ANC, qu'aux obligations internationales en matière de respect des principes de transparence et de participation dans la conduite affaires publiques et autres libertés fondamentales, le Centre Carter a rencontré de nombreuses parties prenantes y compris des membres de l'ANC et de son personnel administratif, des organisations de la société civile, des représentants de partis politiques ainsi que des universitaires tunisiens<sup>251</sup>. Par ailleurs, les exemples comparatifs de processus d'élaboration de constitutions démontrent la pertinence de la transparence et de l'approche participative dans tout processus d'élaboration de Constitution, notamment et surtout en termes d'amélioration de la compréhension et d'appropriation par les citoyens du processus constituant<sup>252</sup>.

La présente déclaration résume les conclusions et recommandations du Centre Carter pour soutenir le processus d'élaboration de la Constitution, afin qu'il soit ouvert, transparent et crédible, et pour appuyer la reprise en temps utile des préparatifs pour les élections.

---

<sup>251</sup> L'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) stipule que tout citoyen a le droit et la possibilité, (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

<sup>252</sup> Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions, Note d'orientation du Secrétaire Général ([http://www.unrol.org/files/Guidance\\_Note\\_United\\_Nations\\_Assistance\\_to\\_Constitution-making\\_Processes\\_FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf)); *Constitution-Making and Reform : Options for the Process* (Elaboration de constitutions et réforme : Options possibles), publié par Interpeace, nov 2011 ; Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public, Democracy Reporting International (DRI), 2011; *A Practical Guide to Constitution Building* (Guide pratique pour l'élaboration de constitutions), IDEA, 2012.

---

## Le processus d'élaboration de la Constitution

### *Les Commissions constituantes*

L'ANC a créé six commissions permanentes constituantes responsable chacune de la rédaction des articles relatifs aux chapitres spécifiques de la future Constitution<sup>253</sup> : 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relation entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles ; et 6) Collectivités publiques régionales et locales.

Lesdites commissions sont composées de 22 membres chacune, affectés proportionnellement par rapport à leur représentativité politique au sein de l'ANC. Les membres de l'ANC peuvent appartenir à plusieurs commissions à condition que celles-ci ne relèvent pas de la même catégorie<sup>254</sup>. Une des six commissions est présidée par une femme, tandis qu'il existe trois vice-présidentes et six rapporteurs femmes. La présence des membres durant les réunions est obligatoire et est considéré défaillant le membre qui s'absente plus de trois séances consécutives sans autorisation<sup>255</sup>. Le président de chaque commission facilite l'avancement des travaux de sa commission en trouvant un compromis entre les propositions et points de vue divergents<sup>256</sup>. La commission peut confier une question donnée à l'un de ses membres ou constituer un groupe de travail parmi ses membres en vue d'examiner la question et d'élaborer un rapport y afférent<sup>257</sup>. Il y a également lieu de préciser que les commissions peuvent faire appel à des experts en vue de l'élaboration de rapports sur une question spécifique; lesdits experts pouvant être des représentants gouvernementaux ou institutionnels, de la société civile ou des universitaires<sup>258</sup>. La commission adopte ses décisions à la majorité des membres présents<sup>259</sup>. Au total, environ deux-tiers des membres de l'ANC sont activement impliqués dans le processus d'élaboration de la Constitution. Bien que tous les membres de l'ANC soient concernés par la discussion et le vote du texte final, les autres membres sont chargés de l'élaboration de nouveaux textes de loi et de la révision des textes existants.

Hormis les commissions permanentes constituantes, l'ANC a établi un Comité mixte de coordination et de rédaction chargé de la coordination immédiate et continue des travaux des commissions permanentes constituantes, de la préparation du rapport général sur le projet de la Constitution avant sa soumission à l'assemblée plénière, ainsi que de l'établissement de la version définitive du projet de la Constitution, et ce, conformément aux décisions de l'Assemblée plénière<sup>260</sup>. Le Comité de coordination et de rédaction est composé du Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar d'Ettakatol, du rapporteur général de l'ANC, Habib Khedher d'Ennahdha, de ses deux députés et des présidents et rapporteurs des commissions permanentes constituantes. Il est à relever que le Règlement intérieur de l'ANC ne précise pas les implications pratiques des prérogatives dudit comité, notamment en ce qui concerne l'uniformisation des méthodes et du rythme de travail des différentes commissions. Le Centre Carter suggère à cet égard de doter le comité de prérogatives suffisamment claires à même d'assurer davantage de cohérence dans les méthodes de travail.

---

<sup>253</sup> Article 65 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>254</sup> L'article 48 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>255</sup> L'article 53 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>256</sup> L'article 57 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>257</sup> L'article 58 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>258</sup> L'article 59 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>259</sup> L'article 60 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>260</sup> L'article 104 du Règlement intérieur de l'ANC.

---

### *Adoption de la Constitution*

Une fois que les commissions seront parvenues à un accord sur la rédaction des articles qui leur incombent, le projet de Constitution accompagné du rapport général sur la Constitution et des rapports des commissions permanentes constituantes, seront transmis à tous les membres de l'ANC, au Président de la République et au Chef du Gouvernement, et ce deux semaines avant la discussion dudit projet en séance plénière de l'ANC en vue de son adoption<sup>261</sup>. L'ANC adopte le projet de la Constitution article par article à la majorité absolue de ses membres. Si la majorité requise n'est pas atteinte, le projet entier de Constitution sera soumis à un référendum<sup>262</sup>. Il est à noter que la loi demeure silencieuse en cas de rejet du projet de Constitution à l'issue du référendum général.

La période entre la finalisation du projet de Constitution à sa soumission au vote de l'ANC s'avèrera cruciale pour diffuser le projet auprès du grand public, l'expliquer et pour renforcer sa légitimité avant le vote. Le Centre Carter craint que la période de deux semaines prévues par le Règlement intérieur ne soit pas suffisante pour organiser de telles activités de sensibilisation. Le Centre recommande par conséquent de prévoir davantage de temps entre la finalisation du projet de Constitution et le moment de sa soumission au vote afin de recueillir les points de vue et opinions du grand public.

### *Délai pour l'adoption de la Constitution*

Les partis politiques représentés au sein de la Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, à l'exception du Congrès pour la République (CPR), ont signé le 15 septembre 2011 une déclaration limitant à un an les travaux de l'ANC. La Loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, souvent désignée par l'expression « petite Constitution », adoptée le 16 décembre 2011, n'a cependant pas précisé de délai spécifique. Il en est de même pour l'ANC qui n'a pas établi de programme de travail en la matière. Bien que des déclarations des leaders de la Troïka se réfèrent au printemps 2013 comme date d'achèvement de la période transitoire, ce qui implique l'adoption de la Constitution et la tenue d'élections, le Centre Carter considère néanmoins que l'établissement d'un programme de travail détaillé comprenant des objectifs intermédiaires, serait à même de permettre une meilleure planification et démontrer la volonté d'atteindre les objectifs déclarés. Un programme de travail dûment élaboré et rendu public ne manquerait pas d'accroître la visibilité et de renforcer la compréhension du public de ce processus complexe. Le Centre Carter recommande à l'ANC d'élaborer un plan de travail exhaustif pour que les commissions puissent planifier leurs travaux en conséquence et atteindre ainsi les objectifs déclarés<sup>263</sup>.

### **Transparence et accessibilité du processus**

Dans un processus transparent d'élaboration de Constitution, le public est conscient de ce qui se passe à chaque étape, et peut accéder facilement à l'information. Un tel processus renforce la responsabilisation de l'assemblée constituante et le devoir de rendre compte de son travail au public, et, en retour, conforte la confiance du public et l'assurance que sa voix a bien été entendue<sup>264</sup>.

### *Accès aux débats de l'ANC*

---

<sup>261</sup> L'article 105 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>262</sup> L'article 3 de la Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre 2011, relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>263</sup> Pour un aperçu d'études de cas et de bonnes pratiques en la matière, voir *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Elaboration de constitutions et réforme : Options possibles), publié par Interpeace, novembre 2011.

<sup>264</sup> Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies recommande que les réformes constitutionnelles devraient être : « un processus transparent et sur une large base de participation » (cf. Observations finales du Rapport de l'Etat de Bosnie-Herzégovine CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.d.)

---

Le Règlement intérieur de l'ANC laisse entendre que les membres de l'Assemblée reconnaissent l'importance du principe de transparence, étant donné que l'article 54 dispose que les réunions des commissions sont publiques. Elles ne peuvent se tenir à huis clos qu'à la demande de la majorité des membres de la commission. Même s'il est vrai que l'accès des représentants des médias est garanti sans aucune restriction, l'article 54 a été interprété de façon inégale et plutôt restrictive s'agissant des organisations de la société civile, compromettant ainsi leur accès effectif aux débats. Cette question a provoqué une controverse parmi les membres de l'ANC. Certains considèrent que l'esprit et la lettre de l'article 54 doivent être respectés, d'autres invoquent le droit pour chaque commission de décider par elle-même qui a le droit d'assister à ses travaux et à quel moment. D'autres encore, se réfèrent à un débat ayant eu lieu lors de la session plénière du 28 février, durant lequel le Rapporteur général de l'ANC a rappelé que lors des travaux préparatoires relatifs à l'adoption du Règlement intérieur, quand certains députés ont invoqué le droit des organisations de la société civile d'observer le travail des commissions, l'ANC avait décidé du contraire<sup>265</sup>. Malgré diverses demandes, le Centre Carter n'a pas pu se procurer de trace écrite de cette interprétation restrictive de l'article 54.

Les séances plénières sont également ouvertes au public, conformément aux procédures mises en place par le Bureau de l'ANC<sup>266</sup>, qui est composé du Président de l'ANC et de neuf membres<sup>267</sup>. Le Centre Carter note cependant que de telles procédures n'ont jamais été adoptées et que l'information sur l'accès du public aux séances plénières varie selon l'interlocuteur et d'une séance à l'autre. Le Centre invite le Bureau de l'ANC à établir et à diffuser les règles de procédures relatives à cette question, en accord avec le Règlement intérieur, afin de permettre un accès facile et non discriminatoire aux séances plénières.

Le Centre Carter approuve l'initiative positive de l'ANC de permettre aux médias de couvrir les travaux de l'ANC, afin d'informer les citoyens sur les questions débattues en commissions et en Assemblée plénière<sup>268</sup>. Le Centre Carter invite les représentants des médias à assurer une couverture médiatique substantielle de ce processus historique et d'aider ainsi à rapprocher les élus et les électeurs. Le Centre, cependant, juge tout aussi important de permettre aux organisations de la société civile de suivre directement le travail de l'ANC, et de leur octroyer ainsi la possibilité d'analyser en connaissance de cause le processus et d'y contribuer de façon constructive, que ce soit par le plaidoyer ou par les efforts de sensibilisation<sup>269</sup>. Plusieurs organisations de la société civile ont fait des demandes officielles pour assister aux séances plénières ainsi qu'aux commissions de l'ANC, mais n'ont toujours pas reçu de réponse. Ce silence a poussé certaines organisations à solliciter une réunion avec le Président Ben Jaâfar, qui n'a pas eu lieu à ce jour. Militant pour plus de transparence, une de ces organisations, Al Bawsala, a fait circuler une pétition appelant à accorder l'accès à l'ANC aux organisations de la société civile et à ses commissions. A ce jour, cette pétition a recueilli environ 40 signatures de membres de l'ANC<sup>270</sup>. Le Centre Carter recommande que l'ANC respecte l'esprit du Règlement intérieur et garantisse que les séances plénières et des débats en commission soient publics, et établisse une procédure officielle à cet effet, permettant l'accès aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés en leur accordant le statut d'observateur.

### *Accès aux documents officiels*

---

<sup>265</sup> Le débat peut être visionné sur internet sur [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/vid\\_debat.jsp?id=28022012s&t=s](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/vid_debat.jsp?id=28022012s&t=s) (à partir de la minute 101)

<sup>266</sup> Article 76 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>267</sup> Article 28 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>268</sup> Tunisia-live transmet direct les réunions de certaines commissions, ainsi que des enregistrements de quelques autres sur son canal Ustream. Le nombre des utilisateurs de l'Ustream étant limité en Tunisie, ces efforts ne permettent pas de toucher un grand nombre de citoyens.

<sup>269</sup> Note d'orientation du Secrétaire général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions, paragraphe 4, [http://www.unrol.org/files/Guidance\\_Note\\_United\\_Nations\\_Assistance\\_to\\_Constitution-making\\_Processes\\_FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf)

<sup>270</sup> <https://www.change.org/fr/pétitions>.

---

Le Règlement intérieur exige la publication sur le site internet de l'ANC des rapports préparés par les rapporteurs des commissions ou leurs adjoints, après leur adoption en commission<sup>271</sup>. Ces rapports sont censés rendre compte de l'activité ou de certains sujets de discussion. Deux commissions spéciales (commissions de suivi et d'investigations), celle de la réforme administrative et de la lutte contre la corruption et celle des martyrs et blessés de la révolution ont publié des rapports dans ce sens. Le Centre Carter encourage ces bonnes pratiques qui assurent l'accès aux informations pertinentes par toute personne intéressée.

Le Règlement intérieur n'exige pas que les procès-verbaux des réunions soient publiés. Ce genre de documents constitue pourtant une source précieuse de renseignement pour les citoyens intéressés, concernant les questions débattues pendant les séances. Certains membres de l'ANC ont pris l'initiative de publier leurs notes de séance ainsi que les procès-verbaux officiels rédigés par les rapporteurs sur leur page Facebook et sur leurs blogs. Malgré cette pratique, beaucoup de membres sont réticents à la publication officielle des procès-verbaux des séances de travail, pour éviter de donner l'impression au public que le travail de l'ANC n'avance pas. Le Centre note que plusieurs organisations de la société civile militent pour un meilleur accès à l'information, appelant l'ANC à publier systématiquement tout document officiel et soulignant la nécessité d'augmenter les ressources humaines affectées à l'information publique<sup>272</sup>.

Le Centre Carter souligne que le droit à l'accès à l'information est essentiel pour assurer la transparence du processus et permettre la participation active de toutes les parties prenantes à l'élaboration de la Constitution<sup>273</sup>. Ce droit implique que les autorités fassent tout ce qui est possible pour garantir un accès simple, rapide, effectif et pratique à toutes les informations d'intérêt général<sup>274</sup>.

### *Efforts de sensibilisation*

Le Centre Carter relève que jusqu'à présent, aucune campagne de sensibilisation sur le travail de l'ANC n'a été conduite. Ce genre de campagnes, lorsqu'elles sont bien conçues, peut améliorer la compréhension du public quant au travail des membres de l'ANC et à l'importance du processus. Le Centre encourage par conséquent l'ANC à réfléchir au lancement d'une large campagne d'information, par le biais de toutes sortes de médias. La campagne devrait également mettre l'accent sur les possibilités offertes au public de participer au processus.

Les partis politiques pourraient aussi jouer un rôle important en éduquant sensibilisant sympathisants sur le rôle de l'ANC, leurs contributions au processus d'écriture de la Constitution et leurs positions sur les problématiques examinées, problématiques qui vont façonner la relation de l'Etat avec ses citoyens pour le futur. Quelques partis politiques, tels qu'Ennahdha, le POCT, et le PDP ont écrit des textes soulignant les positions respectives du parti sur des problématiques constitutionnelles centrales. Le Centre Carter encourage les partis politiques à informer le public sur leur travail à l'intérieur de l'ANC, ainsi que sur la position de leur parti en ce qui concerne les problématiques constitutionnelles importantes et le processus général de l'écriture de la Constitution.

---

<sup>271</sup> Article 62 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>272</sup> Bus Citoyen, Opendgov TN, Mouwatinoun, Al Bawsala.

<sup>273</sup> PIDCP, Article 19 (2).

<sup>274</sup> Comité des droits de l'homme, Commentaire général No. 34 « Article 19 : Libertés de pensée et d'expression », para. 19.



---

## Participation et consultation du public

Dans un processus participatif d'élaboration d'une Constitution, les citoyens sont informés sur le processus ainsi que les enjeux et jouissent de véritables opportunités pour exprimer directement leurs points de vue aux décideurs politiques impliqués dans la rédaction et les débats autour de la Constitution<sup>275</sup>. Les enseignements tirés d'autres pays qui ont expérimenté un processus d'élaboration de Constitution, que ce soit dans les transitions démocratiques ou suite à un conflit, mettent en évidence les avantages des consultations publiques en terme de légitimité renforcée, de pertinence accrue et d'une plus forte acceptation du nouvel ordre constitutionnel<sup>276</sup>.

### *Opportunité pour une implication des citoyens*

L'article 79 du Règlement intérieur réserve une semaine par mois, généralement la quatrième, aux contacts des membres avec les citoyens. La semaine du 19 au 25 mars 2012 était la première opportunité donnée aux membres de l'ANC de communiquer avec la population. Pendant cette semaine, le Centre Carter a remarqué qu'aucune information sur des réunions ou activités prévues n'était disponible auprès des services administratifs de l'ANC, sur son site web ou dans les médias. Des membres de l'ANC que le Centre Carter a rencontré ont expliqué que les activités pendant la « semaine des régions », telle qu'elle est souvent dénommée, sont laissées à leurs propres initiatives et dépendent de l'engagement personnel de chacun. L'ANC ne fournit pas de soutien administratif, financier ou logistique pour ces activités de sensibilisation. Certains membres semblent très engagés et déterminés à rendre compte aux citoyens et se sont organisés eux-mêmes ou par le biais de leurs partis politiques pour tenir des réunions avec la population. Selon les récits des élus rencontrés, nombreux sont ceux qui ont fait du porte-à-porte ou qui ont visité des marchés populaires. Le Centre Carter salue les efforts des membres de l'ANC pour informer et consulter les citoyens, mais note qu'aucun mécanisme n'a été créé pour rendre compte à l'ANC des recommandations et commentaires exprimés à l'occasion de ces échanges.

Le Centre Carter encourage l'ANC à appuyer la planification et la réalisation d'activités pendant la semaine consacrée aux consultations dans les régions. Afin de recueillir les commentaires des citoyens sur le travail de l'ANC, le Centre suggère la mise en place d'une procédure formelle pour recevoir, analyser, traiter et archiver ces contributions. Des synergies pourraient également alors être développées avec les organisations de la société civile engagées dans la promotion de ce genre de consultations afin d'en augmenter l'impact. Certaines organisations de la société civile ont déjà organisé des réunions publiques et des séances d'information, réunissant des membres de l'ANC et des citoyens dans différentes régions du pays<sup>277</sup>. Le Centre Carter soutient ces initiatives qui encouragent les citoyens à jouer un rôle actif dans ce processus historique. Cependant, les initiatives des organisations de la société civile devraient être considérées comme complémentaires, et non pas substitutives, à des consultations menés par l'ANC, destinées à créer un sentiment d'appropriation et un consensus autour de la future Constitution.

---

<sup>275</sup> La « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus » adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 décembre 1988, indique que la participation dans la direction des affaires publiques comporte notamment le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de soumettre aux organes et institutions de l'État, ainsi qu'aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par analogie, ceci devrait aussi s'appliquer au processus d'élaboration d'une Constitution.

<sup>276</sup> Note d'orientation du Secrétaire Général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions. Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public, DRI, 2011.

<sup>277</sup> Plusieurs organisations, notamment ATIDE, Jeunesse Sans Frontières, avec le soutien de partenaires internationaux ont organisé ce genre de réunions dans différentes régions telles que Ben Arous, Beja, El Kef, Kairouan, Sfax and Tunis.

---

La semaine consacrée à la sensibilisation des citoyens a été annulée au mois d'avril, car elle coïncidait avec l'examen par l'ANC du programme du Gouvernement, du budget de l'Etat et de loi de finances complémentaire. Le Centre Carter est conscient que les prérogatives de l'ANC n'impliquent pas seulement la rédaction de la Constitution. Or, associer et consulter les citoyens devrait être considéré comme un aspect important du travail de l'Assemblée. Etant donné les difficultés économiques que connaît le pays, de nombreux Tunisiens sont de plus en plus insatisfait et impatients à l'égard des décideurs. En communiquant avec les citoyens, les membres de l'ANC peuvent dès lors les sensibiliser sur les réalisations progressives de l'Assemblée et renforcer leur légitimité.

### *Audition d'experts*

L'article 59 du Règlement intérieur autorise les commissions à consulter des experts tels que des représentants gouvernementaux et institutionnels, des universitaires ou encore des organisations de la société civile sur des questions spécifiques. Les commissions ont procédé à plusieurs auditions d'experts tunisiens et internationaux et certains membres de l'ANC ont fait un voyage d'étude à la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour Constitutionnelle allemande de Karlsruhe. Le Centre Carter suggère que l'ANC profite de la procédure offerte par l'article 59 pour auditionner des experts de pays qui ont connu des processus similaires en vue d'élaborer leur Constitution tels que l'Afrique du Sud<sup>278</sup>, la Bolivie ou l'Ouganda<sup>279</sup> par exemple. L'ANC pourrait ainsi bénéficier de leurs expériences quant à la conception de mécanismes visant à assurer la participation et un sentiment d'appropriation du public à l'égard des constitutions élaborées. L'ANC pourrait également s'appuyer sur des initiatives récentes tunisiennes de consultations nationales ayant utilisé différents moyens, tel que l'internet, lancées par plusieurs ministères<sup>280</sup>. Pour être efficaces, ces consultations doivent couplées d'une campagne d'information généralisée et bien conçue.

### **Préparatifs pour le prochain cycle électoral**

L'élection de l'ANC a été largement reconnue par les parties prenantes tunisiennes ainsi que par la communauté internationale comme étant une étape significative dans le processus de démocratisation de la Tunisie. Les acteurs tunisiens s'accordent à considérer que le pays doit faire le bilan de ces premières élections démocratiques, afin de consolider les acquis positifs et de tirer les leçons des faiblesses en vue d'améliorer le prochain processus électoral.

Le rapport final sur le processus électoral publié le 21 février 2012 par l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections, l'ISIE, offre un aperçu direct du processus, qui devrait éclairer les discussions et décisions pour l'établissement du futur cadre institutionnel et légal pour les prochaines élections. C'est dans le même esprit que des groupes d'observateurs nationaux et internationaux ont répondu à l'initiative du Centre Carter, afin d'identifier les recommandations prioritaires communes à l'attention des décideurs politiques. Lors d'autres ateliers organisés par des partenaires internationaux, des membres de l'ANC, des fonctionnaires du Gouvernement ainsi que des représentants du système

---

<sup>278</sup> Le processus constitutionnel sud-africain était couplé d'une campagne d'éducation civique très poussée sur les enjeux et les moyens de contributions ouverts au public (par e-mails, réunions, enquêtes et contributions via internet). La participation du public incluait plusieurs éléments : une large couverture médiatique de tous les débats constitutionnels, la consultation par chacune des parties prenantes au niveau des villages, des émissions de radio sur le processus constitutionnel et 2 millions de contributions de la population. *Constitution-Making and Peace Building: Lessons Learned From the Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries* (Elaboration de Constitution et consolidation de la paix: Enseignements tirés des processus d'élaboration de Constitution dans des pays sortant d'une période de conflit), PNUD, 2003 ; Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public, DRI, 2011.

<sup>279</sup> En Bolivie, l'Assemblée Constituante a organisé des séances de consultations publiques puis a formé des comités pour recueillir les commentaires du public. En Ouganda, une commission indépendante était en charge de la sensibilisation du public et de collecter les opinions du public. *A Practical Guide to Constitution Building* (Guide pratique pour l'élaboration de constitutions), IDEA p.17.

<sup>280</sup> Ministère du développement régional et de la planification, Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, Services relevant du ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la réforme administrative (<http://www.consultations-publicques.tn>).

---

judiciaire se sont réunis pour réfléchir, à l'aide d'expériences comparatives, aux modèles existants d'organes de gestion des élections et au cadre juridique pour les prochaines élections<sup>281</sup>.

Le Centre Carter se félicite de la proposition du Gouvernement d'organiser les prochaines élections le 20 mars 2013. Cependant, et malgré le fait que le Premier Ministre Jebali ait déclaré le 26 avril 2012 que le projet de loi relatif à la future instance indépendante de gestion des élections sera transmis à l'ANC sous peu, le Centre Carter constate que cette déclaration n'a pas été suivie d'effets. Le Centre Carter relève qu'un projet de loi émanant du Gouvernement circule de façon officieuse mais n'a pas été officiellement soumis à l'ANC.

Le Centre Carter souligne que le Gouvernement et l'ANC, dans leurs rôles respectifs, devraient sans plus tarder jeter les bases pour permettre la préparation effective des prochaines élections. A la lumière des leçons tirées du scrutin de 2011, le Centre Carter souligne le besoin d'accorder suffisamment de temps à la préparation des élections, en commençant par l'inscription des électeurs, l'actualisation de la liste électorale et la mise en œuvre d'une solide campagne de sensibilisation.

### **Conclusions et recommandations**

Le Centre Carter a rencontré nombre de parties prenantes afin de comprendre le travail de l'ANC et de fournir une appréciation sur le processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre Carter apprécie la disponibilité manifestée par les interlocuteurs, tant dans le partage d'informations que pour discuter des aspects du processus susceptibles d'améliorations. Dans la perspective de consolider les objectifs de la révolution en matière d'établissement d'un système de gouvernance transparent et participatif, le Centre Carter encourage l'ANC et le Gouvernement à considérer les recommandations suivantes :

- Elaborer un plan de travail détaillé pour l'ANC, y compris avec des objectifs intermédiaires, de manière à assurer une meilleure planification et structuration du travail, et à donner au public une plus grande visibilité sur les avancées à réaliser et les progrès accomplis.
- Assurer que les séances plénières de l'ANC et les travaux des commissions soient publics, et établir une procédure formelle pour accorder l'accès et le statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés.
- Publier et diffuser en temps utile tous les documents officiels de l'ANC – procès verbaux, rapports, décisions, observations écrites soumises à l'ANC – y compris par le biais du site internet de l'ANC.
- Appuyer les membres de l'ANC dans la planification et la réalisation d'activités dans le cadre de la semaine prévue chaque mois pour des consultations dans les régions, et développer des synergies avec les organisations de la société civile engagées dans la facilitation de telles consultations.
- Etablir une procédure formelle pour recevoir, analyser et traiter les observations écrites soumises à l'ANC, ainsi que pour consigner les commentaires et les suggestions formulées lors des consultations entre les membres de l'ANC et les citoyens.
- Assurer dans les meilleurs délais la transmission par le Gouvernement à l'ANC du projet de loi sur l'instance indépendante chargée des élections, ainsi que son examen diligent par l'ANC, dans le but de consacrer le temps nécessaire à la planification et à la préparation des prochaines élections.

---

<sup>281</sup> « Les Principes fondateurs dans la conception de la future instance électorale : Perspectives Tunisiennes et Internationales », Atelier organisé conjointement par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Union Européenne (UE), et la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux (IFES), 27 février 2012. « Quel cadre juridique futur pour les élections en Tunisie : perspectives nationales et internationales », atelier organisé par IFES en partenariat avec l'UE, le PNUD, le Centre Carter, et Democracy Reporting International, 12 et 13 mars 2012.

- 
- Assurer la prise en compte, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'instance indépendante chargée des élections, la capitalisation des acquis ainsi que les recommandations de différentes parties prenantes.

**POUR DIFFUSION IMMÉDIATE**

**26 septembre 2012**

**Contact: Atlanta, Deborah Hakes +1 404 420 5124; Tunis, Marion Volkmann +216 50 666 649**

**Le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée Nationale Constituante dans l'avancement de ses travaux et invite à une participation et sensibilisation accrues du public et à davantage de transparence**

Dans un rapport publié aujourd'hui, le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée Nationale Constituante dans l'avancement de ses travaux relatifs à l'établissement d'une future Constitution. Le Centre recommande aux commissions de l'ANC de veiller à ce que la future Constitution respecte les obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés fondamentales. Un engagement renouvelé en faveur de la transparence et de la participation est également important pour aborder certaines questions controversées posées par le projet.

La compilation et la publication des travaux des commissions à la mi-août ont suscité de nombreuses réactions de la part des organisations de la société civile tunisienne, de l'opposition, d'experts constitutionnels ainsi que de certains acteurs internationaux. Les principaux points de controverse sont le statut de la femme, la criminalisation de l'atteinte au sacré et le régime politique. L'imprécision de certains articles, de même que quelques incohérences et certaines omissions flagrantes – telles que celle du droit de vote – sont regrettables et doivent être revues par l'ANC.

L'absence d'un plan de travail clair et les changements répétés de dates butoir, considérées par beaucoup comme irréalistes, ont engendré une méfiance du public vis-à-vis du processus de rédaction de la Constitution. Un plan de travail définitif et réaliste, reflétant un consensus parmi les membres de l'ANC, devrait être officiellement adopté dès que possible afin de définir clairement les prochaines étapes du processus. Les membres de l'ANC devraient expliquer aux citoyens pourquoi un investissement de temps supplémentaire sera bénéfique au processus et au produit final : une Constitution représentant tous les Tunisiens dans leur diversité, formant le socle d'un nouvel Etat tunisien démocratique, et écrite pour s'inscrire dans la durée.

Dans son rapport, le Centre Carter constate que l'ANC n'a pas mené suffisamment de campagnes d'information sur ses travaux, alors que de telles campagnes pourraient favoriser une meilleure compréhension par le public des tâches de l'Assemblée et accroître sa légitimité. La couverture médiatique des travaux de l'ANC a parfois manqué de profondeur ; une couverture plus équilibrée et professionnelle du processus pourrait contribuer à rapprocher les élus de leurs concitoyens en offrant des éclaircissements sur leurs travaux.

---

Le Centre Carter salue les récentes initiatives entreprises par l'ANC pour faire participer les citoyens à travers un système de consultation mis en ligne sur le site internet de l'ANC, l'organisation de débats avec la société civile, et la programmation d'un débat national sur la Constitution dans les projets de calendriers de l'ANC. Toutefois, le temps prévu dans les différents calendriers pour la tenue de consultations nationales sur le projet de Constitution reste insuffisant. Il conviendrait de prévoir suffisamment de temps pour cette étape, afin de permettre l'écoute et l'enregistrement précis des contributions des citoyens, ainsi que leur analyse approfondie.

Le Centre Carter se félicite qu'à la mi-juin tous les rapports provisoires des six commissions aient été publiés sur le site internet de l'ANC, de même que 22 rapports d'autres commissions, au moment de la rédaction de la présente déclaration. Le Centre remarque cependant que d'autres documents tels que les résultats des votes, les listes de présence des députés, ainsi que les procès-verbaux des réunions des commissions ne sont pas publiés, en dépit du fait que le droit d'accès à l'information est essentiel pour garantir la transparence et la participation active de toutes les parties prenantes dans le processus de rédaction de la Constitution.

Si le règlement intérieur de l'ANC laisse à penser que ses membres reconnaissent l'importance du principe de transparence, force est de constater que les dispositions se rapportant à l'accès aux sessions de travail des commissions et aux séances plénières de l'Assemblée ont été interprétées de manière inégale et le plus souvent restrictive s'agissant des organisations de la société civile, compromettant ainsi leur accès effectif aux débats.

Le Centre Carter peut témoigner du fait que la majorité des membres de l'ANC ont parfaitement conscience de la tâche historique qui leur a été confiée et qu'ils s'en acquittent avec sérieux et détermination. Cependant, des absences répétées et injustifiées de certains membres, en commission comme en sessions plénières, ont conduit à une perception négative de l'ANC par les citoyens.

Conformément à la « petite Constitution » adoptée le 16 décembre 2011, si le projet de Constitution n'est pas adopté en première lecture à la majorité des deux-tiers, l'Assemblée prévoit une deuxième lecture à la même majorité. Dans le cas où le texte ne remporterait pas cette majorité des deux-tiers, un référendum devrait avoir lieu. D'après les différents calendriers proposés au Comité de coordination, celui-ci est prévu pour le 1<sup>er</sup> mai 2013. Le Centre Carter note que pour être en mesure d'organiser ce référendum constitutionnel, une instance électorale opérationnelle doit être mise en place, afin d'assurer à tout citoyen la possibilité de participer à un processus démocratique crédible. Toutefois, bien qu'il existe une volonté réelle d'ancrer le principe d'une instance électorale indépendante dans la Constitution, peu de progrès tangibles ont été réalisés jusqu'à présent en vue de sa mise en place effective.

Le Centre Carter présente les recommandations suivantes:

- Veiller à ce que les dispositions de la future Constitution respectent les obligations internationales de la Tunisie concernant les droits humains et les libertés fondamentales.
- Établir un plan de travail détaillé accompagné d'un calendrier pour l'adoption de la Constitution afin d'assurer une meilleure planification des travaux et permettre au public de mieux appréhender la poursuite de ces travaux.
- Prévoir suffisamment de temps pour préparer et mener un débat national, étape incontournable pour un processus inclusif et participatif susceptible de susciter un consensus autour du nouveau cadre constitutionnel.



- 
- Établir une procédure formelle pour recevoir, analyser, traiter et consigner les commentaires et les suggestions formulées lors des consultations entre les membres de l'ANC et les citoyens.
  - Créer, dès que possible, une instance indépendante chargée des élections qui soit rapidement opérationnelle, afin de veiller à ce qu'un processus crédible et inclusif puisse avoir lieu dans les temps impartis en cas de référendum.
  - Améliorer la communication avec les médias et les citoyens tunisiens en tirant parti des conseils d'experts et du soutien financier offert par la communauté internationale pour consolider les activités de sensibilisation et d'information sur les travaux de l'ANC.
  - Encourager les représentants des médias à couvrir largement et de manière équilibrée et professionnelle cet important processus, afin de rapprocher les élus de leurs concitoyens en expliquant leurs rôles et tâches.
  - Mettre en œuvre les dispositions du règlement intérieur de l'ANC prévoyant des sanctions en cas d'absences répétées non justifiées afin de responsabiliser davantage les membres de l'ANC sur leur devoir de contribuer aux débats.
  - Veiller à ce que les séances plénières de l'ANC et les débats en commissions soient ouverts aux observateurs, et mettre en place un système d'accréditation formel, objectif et transparent pour donner aux citoyens intéressés et aux organisations de la société civile un accès aux réunions ainsi qu'un statut d'observateurs.
  - Publier et disséminer en temps voulu tous les documents officiels de l'ANC (comptes rendus de réunions, rapports, listes de présence, décisions), notamment en les mettant en ligne sur le site internet de l'ANC.

Après avoir observé les élections de l'Assemblée Nationale Constituante, le Centre Carter a décidé de suivre le processus de rédaction de la Constitution et les développements liés à la mise en place des cadres institutionnel et juridique pour les futures élections. Le Centre Carter évalue ces processus par rapport aux lois nationales et aux obligations qui incombent à la Tunisie en vertu des traités internationaux auxquels le pays a adhéré, y compris, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le Centre Carter a suivi les développements liés à la mise en place d'une instance électorale permanente en Tunisie, telle que prévue par la loi constitutionnelle sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Le 2 août 2012, le Centre Carter a publié une déclaration incitant les autorités tunisiennes à garantir l'indépendance de la future instance électorale. Les rapports du Centre Carter et les déclarations sur la Tunisie sont disponibles sur [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org).

####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les*

---

*soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde. Pour en savoir plus sur le Centre Carter, consultez notre site internet : [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org).*



**Le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée Nationale Constituante dans l'avancement de ses travaux et invite à une participation et une sensibilisation accrues du public et à davantage de transparence**

**26 septembre 2012**

Après la chute du régime autoritaire de Ben Ali, les autorités de transition ont jugé le cadre institutionnel inadapté pour gouverner le pays dans cette nouvelle phase. Le 3 mars 2011, Foued Mebazaa, alors Président par intérim de la Tunisie, a suspendu l'ancienne Constitution et annoncé que la nouvelle Constitution serait rédigée par un organe démocratiquement élu afin de refléter au mieux la volonté du peuple tunisien, dont la Révolution a permis le renversement du régime et ouvert la voie vers une gouvernance démocratique. Le 23 octobre 2011, les Tunisiens ont élu une Assemblée Nationale Constituante (ANC) chargée de rédiger une nouvelle Constitution.

L'élaboration d'une Constitution représente une opportunité historique unique de définir les principes fondamentaux d'une société, notamment en ce qui concerne la protection des droits civils et politiques, l'organisation des pouvoirs et des contre-pouvoirs, ainsi que la forme et le rôle des institutions démocratiques. La participation de la société civile peut contribuer à influencer positivement l'architecture institutionnelle et à créer un sentiment d'appropriation. Le processus peut être long, complexe et parfois fastidieux. Toutefois, un processus constitutionnel réussi renforce la cohésion nationale et bénéficie aux générations à venir.

La Constitution tunisienne sera la pierre angulaire d'un nouvel Etat démocratique ainsi que de son édifice institutionnel et politique. Si le processus d'élaboration de ce texte fondamental réussit, il pourrait servir de modèle aux autres pays en transition de la région. C'est pourquoi les résultats des travaux des commissions constituantes étaient attendus avec impatience. Le Centre Carter félicite dès lors les membres de l'ANC pour la publication de la première ébauche de la Constitution. Néanmoins, lorsque ce projet sera examiné en session plénière, les membres de l'ANC seront confrontés à plusieurs questions importantes restées en suspens.

Dans le présent rapport, le Centre Carter donne un aperçu du processus d'élaboration de la Constitution, présente son évaluation ainsi que des recommandations visant à soutenir un processus de rédaction constitutionnelle ouvert, transparent et crédible.

Le Centre Carter observe le travail de l'ANC depuis sa création, en novembre 2011, et le processus d'élaboration de la Constitution qui en découle. Pour ce faire, le Centre rencontre régulièrement un large spectre de représentants tant de la classe politique que de la société civile et assiste aux séances et débats publics de l'ANC. Le Centre évalue le processus de rédaction de la Constitution en le confrontant aux

---

obligations internationales relatives au respect des droits civils et politiques, notamment les principes de transparence et de participation aux affaires publiques du pays<sup>282</sup>.

### **Le processus d'élaboration de la Constitution**

Les membres de l'Assemblée ont débuté le processus d'élaboration de la Constitution le 13 février 2012. L'ANC a créé six commissions permanentes, chacune étant responsable de la rédaction d'articles relatifs à des chapitres spécifiques de la future Constitution. Les commissions ont entendu à plusieurs reprises des experts tunisiens et internationaux, des membres du gouvernement, des représentants d'institutions et de la société civile ainsi que des universitaires, et ont étudié des textes et documents pertinents pour le processus constitutionnel. Certains membres de l'ANC ont également effectué des voyages d'étude dans des pays ayant connu des processus similaires de rédaction de Constitution.

Il faut noter toutefois que les commissions ont travaillé de façon indépendante les unes des autres et sans méthodologie ni plan de travail communs.

Le 7 juin 2012, le Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, a annoncé que les commissions devaient déposer leurs travaux au plus tard 15 juillet 2012. Cette date butoir, fixée relativement tard dans le processus, a surpris beaucoup de membres de l'ANC, qui jusqu'alors travaillaient sans calendrier précis. Cela a eu pour effet d'accélérer sensiblement le processus de rédaction au détriment de la recherche d'un consensus sur les sujets sensibles et controversés. Le 28 juillet, le Comité de coordination et de rédaction de la Constitution<sup>283</sup> a autorisé la Commission du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif à soumettre plusieurs versions des articles relatifs au régime politique, car un accord n'avait pu être trouvé sur ce sujet. Cette méthodologie, initialement établie pour faire progresser le processus et éviter tout blocage sur un aspect sensible, a ensuite été adoptée par plusieurs autres commissions concernant d'autres sujets à controverse. Si bien que les six commissions ont suivi différentes procédures : certaines ont présenté différentes variantes de leurs articles, d'autres ont tenté de parvenir à un consensus ou seulement présenté les articles ayant obtenu une majorité de votes des membres de la commission<sup>284</sup>.

Le 10 août 2012, les six commissions avaient toutes rendu leurs travaux au Comité de coordination. La compilation de ces six documents – parfois présentée comme le premier projet de Constitution – a été publiée le 14 août. Au moment de la rédaction de la présente déclaration, et d'après les propos du Rapporteur Général de l'ANC sur la Constitution et Vice-président du Comité, Habib Khedher, le Comité de coordination est en train d'examiner les travaux des commissions et de transmettre ses avis et commentaires à chacune d'elles. Toutefois, le Comité de coordination n'est pas autorisé à modifier le contenu du texte proposé. Les commissions reprendront ensuite leur travail et procéderont à une nouvelle série d'auditions d'experts.

Le Centre Carter note que la publication de la compilation des travaux des commissions à la mi-août a suscité une forte réaction de la part des organisations de la société civile, de l'opposition, d'experts constitutionnels ainsi que de certains acteurs internationaux. D'importantes controverses subsistent quant à la teneur du texte final sur plusieurs questions, notamment le statut de la femme, la criminalisation de la diffamation du sacré et le régime politique.

---

<sup>282</sup> L'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) stipule que tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

<sup>283</sup> Le comité de coordination et de rédaction de la Constitution est chargé de coordonner le travail des commissions, de préparer un rapport général du projet de rédaction de la Constitution avant sa soumission à l'assemblée plénière et d'établir une version finale du rapport (article 104 du règlement intérieur). Il se compose du président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar du parti Ettakatol, du Rapporteur Général de l'ANC Habib Khedher d'Ennahdha, de ses deux adjoints, ainsi que des présidents et rapporteurs des commissions permanentes.

<sup>284</sup> Trente articles du premier projet ont été soumis avec différentes variantes, allant de deux à cinq options pour un même article.

---

L'imprécision de certains articles, de même que des omissions flagrantes – telles que celle du droit de vote – sont regrettables et doivent être revues. L'Assemblée devrait également veiller à ce que les incohérences présentes dans le projet soient corrigées. A cet égard, l'ANC devrait s'assurer que la primauté du droit international sur le droit national, telle que prévue dans le projet de l'article 38, ne se trouve pas contredite par d'autres dispositions comme c'est actuellement le cas (le projet de l'article 17 dispose en effet que le « respect des conventions internationales est obligatoire si elles ne sont pas contraires à la présente Constitution »)<sup>285</sup>. De même, l'égalité entre hommes et femmes, telle que consacrée par l'article 2 de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination contre les Femmes ratifiée par la Tunisie, et telle que reconnue par le projet de l'article 22, ne doit pas se voir diluer par d'autres dispositions, tel que le projet de l'article 28 qui fait référence à la complémentarité des rôles de l'homme et de la femme au sein de la famille<sup>286</sup>. De plus l'Etat tunisien a aussi l'obligation de d'interdire toute discrimination basée sur le sexe ou la religion<sup>287</sup>. En tant qu'Etat partie au Pacte International relatif aux droits civils et politiques, la Tunisie a l'obligation de garantir la liberté d'expression, à travers des déclarations publiques ou par d'autres moyens<sup>288</sup>.

Le Centre Carter exhorte les commissions de l'ANC, à veiller, lors de leur réexamen des textes, à ce que les dispositions de la future Constitution respectent les obligations internationale de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés fondamentales, notamment la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de religion et l'égalité entre hommes et femmes<sup>289</sup>.

#### *Calendrier pour l'adoption de la Constitution*

L'absence de plan de travail clair de l'ANC et l'insuffisance de communication, éléments qui auraient pu permettre au public de mieux comprendre la complexité du processus et lui donner une indication sur sa durée, ont engendré une méfiance vis-à-vis du processus de rédaction de la Constitution. Cette insatisfaction croissante du public et les marques d'impatience envers les décideurs ont poussé les dirigeants politiques à annoncer des délais souvent considérés comme irréalistes.

Le 13 août, le Rapporteur Général a annoncé que l'adoption de la version finale de la Constitution serait reportée de plusieurs mois à une date indéterminée entre février et avril 2013. Peu surprenante au vu du retard pris dans le processus de rédaction, cette annonce a toutefois déçu beaucoup de citoyens tunisiens qui attendaient la fin de la période de transition – leurs attentes ayant été nourries par les déclarations répétées d'acteurs politiques qui ont martelé la date du 23 octobre comme point final de la rédaction de la Constitution, malgré les difficultés évidentes à respecter ce délai.

---

<sup>285</sup> Article 27 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités (ratifié par la Tunisie le 23 juin 1971) stipule que « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. »

<sup>286</sup> Le comité chargé du suivi et de l'interprétation de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination contre les Femmes (CEDAW) (ratifié par la Tunisie en 1985) a reconnu que la complémentarité est un standard inférieur à l'égalité. Pour une analyse plus détaillée des obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains, cf. <http://www.hrw.org/fr/news/2012/09/13/tunisie-lettre-aux-membres-de-l-assembl-e-nationale-constituante>.

<sup>287</sup> Article 2 (1) du PIDCP « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

<sup>288</sup> Article 19 du PIDCP « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »

<sup>289</sup> La liberté fondamentale d'opinion et d'expression (art.18 DUDH, art.19 CIRDCP), la liberté de religion (art. 18 CIRDCP), l'égalité entre hommes et femmes (art.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – CEDAW – ratifiée par la Tunisie en 1985). Pour une analyse plus détaillée des obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains, cf. <http://www.hrw.org/fr/news/2012/09/13/tunisie-lettre-aux-membres-de-l-assembl-e-nationale-constituante>.

---

S'il est vrai que deux documents importants tendent à limiter les activités de l'ANC à une période d'un an<sup>290</sup>, la loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, souvent désignée sous le nom de « petite Constitution », qui prime sur tous les autres textes, ne fait aucune mention d'un calendrier précis pour la rédaction de la Constitution. De plus, il convient de rappeler que l'ANC n'a officiellement commencé son travail de rédaction de la Constitution que le 13 février 2012, car elle devait au préalable, d'une part, adopter plusieurs textes fondamentaux, tels que la « petite Constitution » et le Règlement Intérieur de l'ANC, et, d'autre part, préparer la composition des commissions constituantes. Enfin, il convient de souligner que les exemples d'autres pays montrent que les processus participatifs de rédaction d'une Constitution sont des processus longs, allant de 18 à 24 mois, et que des marges de tolérance pour prolonger l'échéance initiale ou les dates butoirs annoncées sont souvent nécessaires<sup>291</sup>. Plusieurs calendriers pour les prochains mois sont actuellement discutés par le Comité de coordination. De manière générale, les calendriers proposés sont relativement similaires et diffèrent seulement sur le temps à attribuer à la tenue de consultations nationales. Aucun de ces calendriers n'a encore été officiellement adopté.

Le Centre Carter rappelle qu'un plan de travail réaliste, définitif et consensuel doit être officiellement adopté dès que possible afin de définir de façon claire et détaillée les prochaines étapes du processus de rédaction de la Constitution. En outre, les membres de l'ANC devraient expliquer aux citoyens pourquoi un investissement de temps supplémentaire sera bénéfique au processus et au produit final : une Constitution représentant tous les Tunisiens dans leur diversité, formant le socle d'un nouvel Etat tunisien démocratique, et écrite pour s'inscrire dans la durée. La mise en place d'un planning clair pour le processus facilitera le travail de l'ANC tout en contribuant à restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus.

### *Consultations publiques et participation des citoyens*

Dans sa déclaration de mai 2012 sur le processus d'élaboration de la Constitution, le Centre Carter a souligné tout l'intérêt d'un processus participatif en termes de légitimité renforcée, de pertinence accrue et d'une plus forte acceptation du nouvel ordre constitutionnel et a exhorté l'ANC à faire en sorte que le processus soit plus inclusif et transparent<sup>292</sup>. Le but étant d'informer les citoyens sur le processus et ses enjeux afin qu'ils jouissent d'une possibilité réelle d'exprimer directement leurs points de vue. D'après une déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies, la participation à la conduite des affaires publiques inclut le droit des citoyens à soumettre des propositions aux institutions étatiques « pour améliorer leur fonctionnement et attirer l'attention sur tout aspect de leur travail qui pourrait entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales »<sup>293</sup>.

---

<sup>290</sup> Le décret 1086 du 3 août 2011 appelant le corps électoral aux élections de l'assemblée constituante mentionne que l'ANC « se charge d'élaborer une Constitution dans un délai maximum d'un an à compter de la date de son élection » (article 6). De plus, le 15 septembre 2011, les partis politiques représentés au sein de la Haute instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, à l'exception du Congrès pour la République (CPR), ont signé une déclaration limitant à un an les travaux de l'ANC.

<sup>291</sup> Voir les exemples cités dans *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* publié par Interpeace, novembre 2011, p. 49: « La convention constitutionnelle pour les États-Unis a pris près de quatre mois, la ratification par les États a pris une quarantaine de mois supplémentaires. (...) Le processus érythréen a pris 38 mois à compter du début des travaux de l'assemblée constituante jusqu'à la ratification de la Constitution. Le processus sud-africain a pris cinq ans à partir du début des négociations multipartites jusqu'à l'adoption de la Constitution finale. La Commission ougandaise a travaillé de 1989 à 1993 sur la préparation d'un projet de Constitution, qui n'a finalement été adoptée qu'en 1995 ». Voir aussi *Rédaction d'articles ou d'amendements constitutionnels autour du cas tunisien*, Democracy Reporting International (DRI), 2012.

<sup>292</sup> *Note d'orientation du Secrétaire Général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions, 2009. Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public*, DRI, 2011.

<sup>293</sup> Le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques est consacré par l'article 25 du PIDCP. La Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 décembre 1988, indique que « la participation dans la direction des affaires publiques comporte notamment le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de soumettre aux organes et



---

Le Centre salue donc les récentes initiatives de l'ANC, et notamment celles de l'équipe en charge des relations avec la société civile, pour consulter les citoyens par divers biais. Le 12 septembre 2012, l'ANC a lancé sur son site officiel un mécanisme de consultation permettant aux citoyens de formuler des suggestions sur les sujets qu'ils jugent importants<sup>294</sup>. Pour être efficace, une telle consultation devrait s'accompagner d'une campagne d'information généralisée et bien conçue, et devrait idéalement profiter à tous les citoyens, même à ceux ne disposant pas d'un accès à Internet. Les employés des administrations publiques régionales pourraient servir de relais à la transmission des commentaires du public à l'ANC. En outre, l'ANC a organisé deux journées de débat avec des organisations de la société civile en septembre. L'enthousiasme avec lequel les organisations de la société civile ont répondu à l'invitation, avec plus de 300 participants, témoigne de la soif de participation de la société civile au débat sur la Constitution<sup>295</sup>. Cependant, plusieurs organisations comptant parmi les plus importantes de la société civile, telles que la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH), la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD) et le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH), ont boycotté l'événement, regrettant notamment l'absence de garanties que leurs suggestions soient prises en considération. Le communiqué commun indique également qu'un « dialogue sérieux et constructif avec les composantes de la société civile relatif à l'élaboration de la Constitution exige la mise en place de mécanismes méthodologiques et d'un calendrier clair tout au long de la période d'élaboration de la Constitution »<sup>296</sup>.

Le Centre Carter salue également l'inclusion d'un débat national sur la Constitution dans les différents projets de calendrier, préparés par des membres de l'ANC et décrivant les prochaines étapes du processus. Des expériences comparatives similaires montrent que la participation du public responsabilise les citoyens en reconnaissant leur souveraineté. De plus une telle participation renforce la conscience politique des citoyens et les prépare à mieux participer aux affaires publiques et à l'exercice de leurs droits<sup>297</sup>.

Dans les pays ayant connu des processus similaires de rédaction de Constitution, il a été constaté que le temps consacré aux consultations publiques variait de façon significative d'une expérience à l'autre. Cependant, dans le cadre de processus de rédaction de Constitution considérés comme très positifs en termes de participation des citoyens, des réunions publiques ont été organisées dans tout le pays, ciblant non seulement les grandes villes mais aussi les zones rurales. Les membres des assemblées constituantes se sont impliqués dans des centaines de réunions auxquelles ont participé des dizaines de milliers de citoyens afin de mieux expliquer le processus et ses enjeux<sup>298</sup>.

Les processus participatifs étant plus susceptibles d'engendrer un consensus autour du cadre constitutionnel, le Centre Carter incite l'ANC à prévoir suffisamment de temps pour un débat national sur la Constitution. En outre, afin de s'assurer que les voix des citoyens soient effectivement prises en

---

institutions de l'État, ainsi qu'aux organismes s'occupant des affaires publiques, des critiques et propositions touchant l'amélioration de leur fonctionnement, et de signaler tout aspect de leur travail qui risque d'entraver ou empêcher la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

<sup>294</sup> See: [http://www.anc.tn/site/main/AR/contribution/contribution\\_citoyen\\_constit.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/contribution/contribution_citoyen_constit.jsp).

<sup>295</sup> Il est à noter que plus de 300 organisations de la société civile ont voulu participer à cet événement, mais l'ANC a dû limiter le nombre de participants à ce numéro pour des raisons logistiques.

<sup>296</sup> <http://www.tap.info.tn/fr/politique/300-politique/33042-des-associations-et-organisations-boycottent-le-dialogue-sur-le-projet-de-constitution.html>

<sup>297</sup> *Note d'orientation du Secrétaire Général, Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions*, 2009. *Constitution-Making and Reform: Options for the Process*, publié par Interpeace, novembre 2011, p.49-50 et 86.

<sup>298</sup> Les processus qui ont été jugés participatifs sont par exemple: la Papouasie-Nouvelle-Guinée [1975], l'Ouganda [1995], l'Afrique du Sud [1996] et le Kenya [2005]. Les consultations publiques sur le projet de Constitution ont pris une semaine au Timor-Leste [2002] et environ quatre mois en Érythrée [1997]. La période Timor-Leste a été reconnue comme trop courte, mais fut le résultat de la pression politique pour terminer le processus. *Making and Reform: Options for the Process*, publié par Interpeace, novembre 2011, p. 50.

---

considération, le Centre Carter encourage l'ANC à mettre en place une procédure formelle pour analyser, traiter et enregistrer les commentaires formulés à l'occasion des différentes consultations<sup>299</sup>.

Bien que les consultations menées directement par l'ANC soient essentielles pour créer un sentiment d'appropriation et un consensus autour de la future Constitution, les initiatives de la société civile sont également capitales pour mobiliser les citoyens et faire pression sur les constituants. Le Centre Carter se félicite dès lors des multiples initiatives des organisations de la société civile : certaines ont organisées des réunions publiques et des séances d'information dans tout le pays<sup>300</sup>, tandis que d'autres ont mené des campagnes de sensibilisation<sup>301</sup> ou encore mis en place des sites Internet visant à rassembler des informations sur le processus constitutionnel et à tenir les citoyens informés<sup>302</sup>. Le Centre Carter salue de telles initiatives qui encouragent les citoyens à jouer un rôle actif dans ce processus historique.

### *Référendum*

Selon les calendriers discutés au sein du Comité de coordination, l'ANC envisage d'adopter la version finale de la Constitution le 1<sup>er</sup> mars 2013. Si le texte n'est pas adopté en première lecture à la majorité des deux-tiers, l'Assemblée prévoit une deuxième lecture pour le 27 mars, avec également une adoption à la majorité des deux-tiers. Dans le cas où le texte ne remporterait pas une telle majorité, un référendum serait programmé pour le 1<sup>er</sup> mai 2013<sup>303</sup>. Aucune disposition légale n'est toutefois prévue dans le cas d'un référendum négatif.

En raison des vives réactions de nombreux acteurs tunisiens à la publication de la première ébauche de la Constitution, plusieurs acteurs politiques ont déclaré que l'adoption de la Constitution pourrait effectivement nécessiter un référendum. A cet égard, le Centre Carter souligne tout l'intérêt de mettre sur pied une instance indépendante chargée des élections, opérationnelle dès que possible, afin de s'assurer que chaque citoyen soit en mesure de voter en cas de référendum. Un processus crédible et inclusif pouvant être mené dans les délais proposés nécessite suffisamment de temps pour la préparation des opérations de vote, à commencer par l'enregistrement des électeurs et la mise à jour des listes électorales.

### **Transparence et accessibilité du processus**

Le succès du processus de rédaction d'une Constitution dépend non seulement de son caractère participatif mais aussi de sa transparence et de la possibilité pour les citoyens d'accéder aux débats de l'Assemblée Constituante. Cela signifie que le public doit être informé de l'avancement des travaux de rédaction de la Constitution et qu'il doit avoir facilement accès aux informations pertinentes<sup>304</sup>.

### *Campagnes d'information et communication*

---

<sup>299</sup> *Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public*, DRI, 2011.

<sup>300</sup> Certaines réunions publiques et des séances d'information ont notamment été organisées par: Free Sight Association qui a organisé des réunions publiques dans les différents gouvernorats pour présenter et discuter le projet de Constitution; I-Watch a organisé une simulation de session de l'ANC afin d'initier les jeunes au fonctionnement de l'Assemblée, Atide, Jeunesse Sans Frontières, Conscience Politique, la Coalition Ofyia, l'Association Majida Boulila et d'autres ont organisés des forums publics pour que la population puisse rencontrer et interagir avec des membres de l'ANC sur les questions relatives au processus constitutionnel.

<sup>301</sup> Voir par exemple l'action organisée par l'association de jeunes Sawty <http://www.youtube.com/watch?v=W7m3opFHJSI&feature=share>.

<sup>302</sup> Voir par exemple le site d'Al Bawsala, qui offre un observatoire de la NCA dont l'objectif est d'offrir aux citoyens, via une plateforme en ligne ([www.marsad.tn](http://www.marsad.tn)), un accès libre et facilité aux informations liées à l'exercice politique de leurs élus et à la rédaction de la nouvelle Constitution ; le site de Mouwatana wa Tawassol vise à centraliser les informations et données relatives à l'ANC et les activités des d'organisations de la société civile travers le pays (<http://www.mouwatana.org>)et <http://www.tunisie-constitution.org> site web qui permet aux citoyens de se prononcer sur l'ancienne Constitution de la Tunisie et de donner leur avis sur divers sujets.

<sup>303</sup> L'article 3 de la Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>304</sup> Selon le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, la réforme constitutionnelle devrait se faire « de manière transparente et sur une base largement participative » (cf Observations finales concernant le rapport 2005 sur la Bosnie-Herzégovine, CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.d.).

---

Le Centre Carter constate que l'ANC n'a pas mené suffisamment de campagnes d'information sur ses travaux, alors même que cela pourrait favoriser une meilleure compréhension par le public des tâches de l'Assemblée et accroître sa légitimité. Si le Centre Carter se félicite du fait que les journalistes aient un accès illimité à l'ANC, il déplore en revanche que la communication entre les hauts responsables de l'Assemblée et les médias, y compris sur le site officiel de l'ANC, n'ait pas été toujours suffisante et régulière.

Certains membres de l'Assemblée expliquent cette lacune par le manque de moyens et de soutien logistique pour mener des campagnes de communication. Bien que des stratégies de communication efficaces requièrent effectivement une certaine expertise et des moyens, le Centre Carter note que de nombreux donateurs, experts et institutions ont offert leur soutien à l'ANC dans ce domaine, tant sur le plan technique que financier, mais n'ont reçu en retour de sa part que la manifestation générale de son intérêt, sans mise en œuvre concrète par la suite. En outre, la tenue régulière de points de presse avec les médias, pendant lesquels les représentants de l'ANC pourraient répondre aux questions des journalistes, n'impliquerait pas d'importants coûts financiers.

Le Centre Carter encourage l'ANC à renforcer sa communication avec les médias et le peuple tunisien en tirant parti des conseils d'experts et du soutien financier offert par la communauté internationale pour consolider ses activités de sensibilisation et d'information. Il encourage également les médias à couvrir largement et de manière équilibrée et professionnelle le processus de rédaction de la Constitution. Cela pourrait contribuer à rapprocher les élus de leurs concitoyens en offrant des éclaircissements sur leurs travaux.

#### *Accès aux débats de l'ANC*

Si le Règlement Intérieur de l'ANC laisse à penser que ses membres reconnaissent l'importance du principe de transparence, force est de constater que les dispositions se rapportant à l'accès aux sessions de travail des commissions et aux sessions plénières de l'Assemblée ont été interprétées de manière inégale et le plus souvent restrictive s'agissant des organisations de la société civile, compromettant ainsi leur accès effectif aux débats<sup>305</sup>. Le Centre Carter note également que, contrairement à ce que prévoit le Règlement Intérieur, aucune procédure n'a été mise en place par le Bureau de l'ANC<sup>306</sup> concernant l'accès du public aux sessions plénières<sup>307</sup>. L'accès à l'ANC continue ainsi de dépendre du bon vouloir des membres de l'Assemblée, ce qui le rend de plus en plus difficile pour les organisations de la société civile, notamment celles ayant émis des critiques et des recommandations envers cette institution.

Le Centre Carter recommande vivement à l'ANC d'établir une procédure formelle permettant d'accorder un plein accès et un statut d'observateur aux organisations de la société civile et aux citoyens intéressés. La procédure mise en place pour les journées de consultation avec la société civile en septembre 2012 permettant de télécharger des formulaires d'inscription sur le site web de l'ANC montre que l'ANC est capable de gérer un système d'accréditation fondé sur des critères objectifs.

Le Règlement Intérieur de l'ANC étant en cours de révision, le Centre Carter recommande à l'Assemblée de clarifier les articles 54 et 76 relatifs à l'accès respectivement aux commissions et aux sessions plénières et de veiller à ce que les débats soient effectivement ouverts au public.

#### *Responsabilisation et discipline des membres de l'ANC*

---

<sup>305</sup> Le règlement intérieur dispose que les réunions des commissions et les sessions plénières sont publiques ; articles 54 et 76 respectivement.

<sup>306</sup> Le Bureau est composé du président de l'ANC et de neuf autres membres (article 28 du règlement intérieur).

<sup>307</sup> Article 76.2 du règlement intérieur.

---

Le Centre Carter peut témoigner du fait que la majorité des membres de l'ANC ont parfaitement conscience de la tâche historique qui leur a été confiée et qu'ils s'en acquittent avec sérieux et détermination. Toutefois, une polémique est survenue lorsque le sujet sensible du régime politique a été débattu le 4 juillet 2012 au sein de la commission sur les pouvoirs législatifs et exécutifs : seuls 15 des 22 membres de la commission étaient présents, dont neuf appartenant au même parti politique. Dans d'autres commissions également, d'importantes discussions ont été menées sans la pleine participation de tous les membres. Cela est en partie dû au fait que certains membres font partie de plusieurs commissions, dont les réunions sont parfois simultanées. Cependant certaines absences demeurent injustifiées. Les médias ont largement fait état de ces absences, ce qui a conduit à une perception négative de l'ANC par les citoyens.

Le Centre Carter invite l'ANC à mettre en œuvre les dispositions du Règlement Intérieur prévoyant des sanctions en cas d'absences répétées non justifiées afin de responsabiliser les membres vis-à-vis de leur tâche et des attentes des Tunisiens<sup>308</sup>. En outre, lors de la révision de son Règlement Intérieur, l'ANC devrait envisager d'introduire des sanctions financières (telles que le non-paiement des primes) en cas d'absences répétées.

#### *Accès aux documents officiels*

Le Règlement Intérieur exige la publication sur le site Internet de l'ANC de rapports préparés par les rapporteurs des commissions ou leurs adjoints, après leur adoption en commission<sup>309</sup>. A la mi-juin 2012, tous les rapports provisoires des six commissions ont été publiés sur le site de l'ANC<sup>310</sup>. Au moment de la rédaction de la présente déclaration, 22 rapports d'autres commissions ont été publiés<sup>311</sup>. Le Centre Carter salue ces efforts et encourage à poursuivre cette bonne pratique qui garantit aux parties intéressées l'accès aux informations pertinentes.

En revanche, le Règlement Intérieur n'exige pas que les procès-verbaux des réunions soient publiés. Ces documents constituent pourtant une source précieuse d'information pour les citoyens intéressés et soulignent les questions débattues pendant les séances. Certains membres de l'ANC ont pris l'initiative de publier leurs notes de séance ainsi que les procès-verbaux officiels rédigés par les rapporteurs sur leur page Facebook ou sur leurs blogs. Le Centre note que le 29 août, une coalition d'associations – Al Bawsala, Nawaat, ainsi que des citoyens du collectif tunisien OpenGov TN – ont déposé une plainte officielle auprès du tribunal administratif contre l'ANC pour violation des dispositions du décret-loi relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics<sup>312</sup>. Cette plainte vise spécifiquement le manquement de l'Assemblée à ses obligations de publication des résultats des votes, des listes de présences de ses membres ainsi que des procès-verbaux des réunions.

A cet égard, le Centre Carter se félicite de la récente déclaration faite par le Président de l'ANC assurant que les listes de présence ainsi que les procès-verbaux des réunions des commissions seraient publiés sur le site web de l'ANC à partir du 17 septembre. Malgré cet engagement, au moment de la rédaction du rapport, aucun de ces documents n'était accessible sur le site web.

Le Centre Carter souligne que le droit à l'accès à l'information est essentiel pour assurer la transparence du processus et permettre la participation active de toutes les parties prenantes à l'élaboration de la

---

<sup>308</sup> L'article 53 du règlement intérieur dispose que la présence des membres des commissions aux réunions est obligatoire et considère comme défaillant tout membre qui serait absent à plus de trois sessions consécutives sans autorisation préalable.

<sup>309</sup> Article 62 du règlement intérieur.

<sup>310</sup> [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/constits/liste\\_rapports.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/constits/liste_rapports.jsp).

<sup>311</sup> [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/rapports\\_commissions.jsp](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/rapports_commissions.jsp).

<sup>312</sup> Décret-loi n°41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics tel que modifié et complété par le décret-loi n°54 du 11 juin 2011.

---

Constitution<sup>313</sup>. Ce droit implique pour les autorités tunisiennes, en vertu du droit international public, de mettre en œuvre tout ce qui est possible pour assurer un accès simple, rapide et pratique à toutes les informations d'intérêt général<sup>314</sup>.

### **Conclusion et recommandations**

Le Centre Carter a rencontré diverses parties prenantes, notamment des membres et du personnel administratif de l'ANC, des représentants d'organisations de la société civile et des partis politiques, ainsi que des universitaires tunisiens, afin de bien comprendre le travail de l'Assemblée Constituante et d'évaluer les points forts et les faiblesses du processus de rédaction de la Constitution jusqu'à présent. Le Centre Carter apprécie la disponibilité manifestée par les interlocuteurs, tant dans le partage d'informations que pour discuter des aspects du processus susceptibles d'améliorations. Dans la perspective de consolider les objectifs de la Révolution en matière d'établissement d'un système de gouvernance transparent et participatif, le Centre Carter encourage l'ANC à considérer les recommandations suivantes :

- Veiller à ce que les dispositions de la future Constitution respectent les obligations internationales de la Tunisie concernant les droits humains et les libertés fondamentales.
- Etablir un plan de travail détaillé accompagné d'un calendrier pour l'adoption de la Constitution afin d'assurer une meilleure planification des travaux et permettre au public de mieux appréhender la poursuite de ces travaux.
- Prévoir suffisamment de temps pour préparer et mener un débat national, étape incontournable pour un processus inclusif et participatif susceptible de susciter un consensus autour du nouveau cadre constitutionnel.
- Etablir une procédure formelle pour recevoir, analyser et traiter les observations écrites soumises à l'ANC, ainsi que pour consigner les commentaires et les suggestions formulées lors des consultations entre les membres de l'ANC et les citoyens.
- Créer dès que possible une instance indépendante chargée des élections opérationnelle afin de veiller à ce qu'un processus crédible et inclusif puisse avoir lieu dans les temps impartis en cas de référendum.
- Améliorer la communication avec les médias et les citoyens tunisiens en tirant parti des conseils d'experts et du soutien financier offert par la communauté internationale pour consolider les activités de sensibilisation et d'information sur les travaux de l'ANC.
- Encourager les représentants des médias à couvrir largement et de manière équilibrée et professionnelle le processus de rédaction de la Constitution, afin de rapprocher les élus de leurs concitoyens en expliquant leurs rôles et tâches.
- Mettre en œuvre les dispositions du Règlement Intérieur de l'ANC prévoyant des sanctions en cas d'absences répétées non justifiées afin de responsabiliser davantage les membres de l'ANC sur leur devoir de contribuer aux débats.
- Veiller à ce que les séances plénières de l'ANC et les débats en commissions soient ouverts aux observateurs, et mettre en place un système d'accréditation formel, objectif et transparent pour

---

<sup>313</sup> PIDCP, Article 19 (2).

<sup>314</sup> Comité des droits de l'homme, Commentaire général No. 34 « Article 19 : Libertés de pensée et d'expression », para. 19.

---

donner aux citoyens intéressés et aux organisations de la société civile un accès aux réunions ainsi qu'un statut d'observateurs.

- Publier et disséminer en temps voulu tous les documents officiels de l'ANC (comptes rendus de réunions, rapports, listes de présence, décisions), notamment en les mettant en ligne sur le site web de l'ANC.





**POUR DIFFUSION IMMEDIATE**

**08 Février 2013**

**CONTACT: A Tunis, Jonathan Stonestreet, [jonathan.stonestreet@tunisia.cceom.org](mailto:jonathan.stonestreet@tunisia.cceom.org);**

**+ 00216 21 768 208;**

**A Atlanta: Deborah Hakes [dhakes@emory.edu](mailto:dhakes@emory.edu) , +1 404 420 5124**

**Déclaration du Centre Carter sur l'assassinat de Chokri Belaid**

Le Centre Carter condamne fermement l'assassinat de M. Chokri Belaid, Secrétaire Général du Parti des Démocrates Patriotes et leader du front Populaire, dans ce qui semble être un acte à motif politique.

« L'assassinat de M. Belaid est une tragédie, et constitue une attaque non seulement contre M. Belaid et sa liberté d'exprimer librement ses opinions, mais également contre tous les Tunisiens qui ont exprimé leur désir de vivre dans une société libre et démocratique », a déclaré l'ancien président américain Jimmy Carter.

Le Centre Carter condamne également tous les actes de violence qui ont été perpétrés ces dernières semaines contre des partis politiques, des activistes, des journalistes et autres citoyens, de même que contre des sites religieux. Ces attaques, y compris celles qui ont eu lieu après l'assassinat de M. Belaid, sont contraires aux principes d'une société démocratique dans laquelle chaque citoyen peut exprimer librement ses opinions politiques et ses croyances religieuses.

Le Centre Carter appelle tous les Tunisiens et notamment les dirigeants politiques à faire preuve de retenue, à rejeter toute forme de violence et à ranimer l'esprit de dialogue pacifique et de débat qui a caractérisé la Tunisie post-révolutionnaire. Le Centre encourage en outre les autorités à condamner tout acte de violence politique, à enquêter sur leurs circonstances et à prendre les mesures appropriées pour y répondre.

Le Centre exprime ses sincères condoléances à la famille de M. Belaid ainsi qu'à ses collègues.



**POUR DIFFUSION IMMEDIATE**  
**12 juin 2013**

**CONTACT: Tunis, Marion Volkmann +216 50 666 649; Atlanta, Deborah Hakes +1 404 420 5124**

**Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de  
Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de  
ce projet**

Le Centre Carter, dans une optique d'appui au processus de transition démocratique en Tunisie, a procédé à une évaluation du projet de Constitution et de sa cohérence vis-à-vis des obligations du pays au regard du droit international. Le projet démontre l'engagement ferme des autorités tunisiennes en faveur de réformes démocratiques après la Révolution ; néanmoins, des lacunes persistent en ce qui concerne certaines garanties essentielles en matière de droits humains et de libertés fondamentales. Dans son rapport publié le 12 juin, le Centre Carter développe en détail ces points de préoccupation et d'autres, dans l'optique d'assister l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) durant le processus de rédaction de la Constitution.

Le 1<sup>er</sup> juin, le Président de l'Assemblée Mustapha Ben Jaâfar a officiellement présenté la version finale du projet de Constitution à la presse. Ce projet va, à présent, faire l'objet d'un débat article par article au sein de l'ANC, offrant une dernière opportunité à ses membres d'y apporter des modifications.

Le Centre Carter salue l'importance du travail réalisé par l'ANC, l'étendue des progrès enregistrés au cours des projets successifs et la disponibilité des membres de l'Assemblée à prendre en compte les opinions et avis exprimés tout au long du processus, par les acteurs politiques, les membres de la société civile et les citoyens. Les diverses consultations engagées ont en effet été relativement fructueuses, permettant d'aboutir à des consensus sur plusieurs aspects essentiels du projet de Constitution. L'ANC a démontré sa capacité à prendre en compte maintes recommandations, tant en ce qui concerne la structure générale du texte que sa cohérence interne et, plus particulièrement, la prise en compte des préoccupations exprimées en matière de protection des droits et des libertés fondamentales. Le Centre Carter note toutefois que, malgré ces progrès très significatifs, certains aspects nécessitent encore des améliorations.

---

Le Centre Carter encourage les membres de l'ANC à s'assurer que la future Constitution respecte les obligations internationales de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés politiques, notamment les libertés de religion, d'expression, d'association et de réunion. Le texte, dans sa forme actuelle, comporte des faiblesses en ce qui concerne la protection des ces libertés et d'autres droits fondamentaux. Il ne traite pas de manière adéquate des strictes conditions dans lesquelles le droit international autorise de restreindre ces droits fondamentaux. Le Centre Carter incite également les membres de l'ANC à protéger les avancées importantes accomplies par la Tunisie concernant la place des femmes et des minorités dans la société et de fixer des protections constitutionnelles claires pour les droits des femmes et contre toute forme de discriminations, dont celles fondées sur les convictions religieuses. Afin de protéger ces droits et l'ensemble des acquis de la Révolution, le Centre recommande de donner à la Cour Constitutionnelle, dès son établissement, l'autorité pleine et entière en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et des cas judiciaires, *a priori* et *a posteriori*, via l'exception de constitutionnalité.

Le Centre encourage également les membres et les cadres de l'ANC à se consacrer pleinement à leur tâche et à entreprendre tous les efforts nécessaires en vue d'assurer une large compréhension de la Constitution au sein du public. Le Centre a, certes, constaté que de nombreux membres de l'Assemblée accomplissent leurs responsabilités avec diligence; toutefois, les absences répétées de certains membres au cours des sessions plénières et des travaux de commission ont abouti à une perception négative de l'ANC par les citoyens. Pour faire face à cette situation, le Centre recommande à l'ensemble des membres de l'ANC de remplir pleinement leur mandat et de participer activement à l'examen article par article du projet de Constitution avant son adoption finale ainsi que de contribuer à une large diffusion des informations relatives aux délibérations et aux décisions prises lors des débats.

Dans une perspective de collaboration et de soutien aux travaux de l'ANC, le Centre présente aux membres de l'Assemblée les recommandations suivantes, en vue de la discussion article par article du projet de Constitution. Pour être en totale conformité avec le droit international, la nouvelle Constitution tunisienne devrait :

- Consacrer le principe de non-discrimination. Mention devrait être faite dans la Constitution de la prohibition de toute discrimination basée sur la race, la couleur, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Ces garanties devraient également s'appliquer à toute personne en Tunisie, citoyens comme étrangers.
- Enoncer clairement le principe d'égalité entre hommes et femmes dans tous ses aspects. Le Centre soutient également l'ajout d'une disposition constitutionnelle encourageant la Tunisie à mettre en place des mesures de discrimination positive en vue d'atteindre une émancipation effective des femmes.
- Garantir que le champ d'application de la liberté de religion et de conscience couvre toutes les facettes de ces droits, y compris la liberté d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou une croyance.
- Refléter les obligations internationales de la Tunisie, qui stipulent que toute restriction portée aux droits et libertés devrait être limitée à ce qui est nécessaire et proportionnel pour assurer la réalisation d'un objectif légitime. Ceci impliquerait un ajout au niveau de l'article 48 (clause générale de limitation) pour mettre la clause en conformité avec le droit international.
- Assurer une protection complète des droits fondamentaux, notamment ceux relatifs aux libertés d'expression, de réunion, d'association ainsi que le droit d'accès à l'information. Ces limitations,

---

telles qu'elles figurent dans les présents articles, demeurent vagues et d'une ampleur variable, ce qui pourrait entraîner une érosion de ces droits dans l'avenir.

- Garantir que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait faire référence aux traités « dûment approuvés et ratifiés », de façon à inclure tous les traités internationaux ratifiés par la Tunisie.
- Octroyer à la Cour Constitutionnelle, dès son établissement, l'intégralité de ses compétences en matière de contrôle de constitutionnalité.
- Définir spécifiquement les limitations aux droits envisageables dans une situation d'état d'urgence ainsi que la durée et le champ de telles limitations. En outre, la Constitution devrait protéger les droits considérés comme indérogeables en droit international, et exclure toute possibilité de les exclure en situation d'état d'urgence.
- Assouplir les conditions d'accès à la candidature pour la Présidence afin de permettre à tout Tunisien qualifié, indépendamment de son appartenance confessionnelle d'être candidat et revoir la limitation de l'âge maximum.
- Adjoindre à chaque article relatif aux droits électoraux une référence à l'égalité du vote.
- Ajouter, aux dispositions relatives aux référendums, une référence aux caractéristiques fondamentales définissant un scrutin honnête.
- Etablir des dates butoirs pour l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution.

En outre, le Centre Carter :

- En appelle aux partis politiques pour qu'ils s'assurent de la présence et de la participation active des leurs représentants au sein de l'ANC durant le vote article par article de la Constitution et encourage les constituants à remplir pleinement leur mandat ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, d'envisager de démissionner en faveur du membre suivant de la liste sur laquelle ils ont été élus. L'ANC devrait mettre en œuvre les dispositions du Règlement Intérieur prévoyant des pénalités financières à l'encontre des membres qui ne pourraient assurer une présence effective ou fournir de justification pour leurs absences.
- Exhorte l'ANC à lancer une campagne d'information générale s'appuyant sur toutes les formes de médias durant le vote article par article du projet de Constitution. Les citoyens devraient être sensibilisés au contenu du projet final et à son importance pour l'établissement des principes légaux fondamentaux de la société tunisienne. Pour ce faire, l'ANC devrait également tenir des conférences de presse régulières pour fournir aux médias une information fiable à diffuser auprès du public.
- Encourage l'ANC à envisager un amendement de la « petite Constitution » visant à combler le vide existant au cas où la Constitution serait rejetée par voie de référendum.

Après avoir observé les élections de l'Assemblée Nationale Constituante, le Centre Carter a décidé de suivre le processus de rédaction de la Constitution et les développements liés à la mise en place des cadres institutionnel et juridique pour les futures élections. Le Centre Carter évalue ces processus par rapport aux

---

lois nationales et aux obligations qui incombent à la Tunisie en vertu des traités internationaux auxquels le pays a adhéré notamment, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ce rapport présente les conclusions et recommandations du Centre Carter fondées sur ses rencontres avec un large éventail de parties prenantes, notamment des membres de l'ANC et de son personnel administratif, des représentants de partis politiques, des organisations de la société civile, et d'universitaires tunisiens. Les membres du Centre ont également assisté aux travaux des commissions et aux sessions plénières de l'Assemblée, et apprécient la disponibilité des interlocuteurs rencontrés à partager l'information et discuter des aspects du processus susceptibles d'être améliorés.

Le rapport intégral du Centre Carter est disponible sur le site [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.*



**Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet**

**12 juin 2013**

Près d'un an et demi après les élections historiques du 23 octobre 2011 et la mise en place d'une Assemblée Nationale Constituante (ANC), la Tunisie atteint un moment décisif dans le processus d'élaboration de sa nouvelle Constitution.

Le vote article par article et la première lecture complète du projet de Constitution, qui se dérouleront dans les prochaines semaines, constituent l'étape finale de ce processus, durant laquelle seront prises des décisions essentielles qui façonneront l'avenir de la Tunisie pour les générations à venir. La nouvelle Constitution devrait ancrer les fondements d'institutions démocratiques qui protègent les droits et libertés individuelles et consolident les acquis de la Révolution. La réussite de la transition en Tunisie constituera, pour les pays de la région et au-delà, un modèle d'évolution pacifique d'un régime autoritaire vers une gouvernance démocratique.

Le Centre Carter observe le travail de l'ANC depuis sa mise en place en novembre 2011, et le processus d'élaboration de la Constitution qui en découle. Pour ce faire, le Centre rencontre régulièrement un large spectre de représentants tant de la classe politique que de la société civile et assiste aux séances et débats publics de l'ANC ainsi qu'aux ateliers d'experts portant sur le processus constitutionnel. Le Centre Carter a également suivi les consultations nationales organisées en décembre 2012 et janvier 2013 suite à la publication de la seconde version du projet de Constitution. Le Centre évalue le processus de rédaction de la Constitution en le confrontant aux obligations internationales de la Tunisie relatives au respect des droits civils et politiques, notamment les principes de transparence et de participation aux affaires publiques du pays<sup>315</sup>.

Dans le présent rapport, le Centre Carter offre un aperçu et une évaluation du processus d'élaboration de la Constitution et présente son analyse de l'évolution du contenu des différentes versions du projet de Constitution. Le Centre Carter appelle les membres de l'ANC à s'assurer que la future Constitution garantisse le respect des engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés fondamentales, notamment la liberté religieuse, le principe de non-discrimination, la protection des droits de la femme et les conditions pour restreindre ces droits fondamentaux ainsi que d'autres.

### **L'élaboration de la Constitution**

---

<sup>315</sup> L'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) stipule que tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.



---

En entamant les travaux de rédaction de la nouvelle Constitution, les constituants étaient particulièrement conscients de leurs responsabilités et de l'opportunité unique d'influer durablement sur l'identité et le régime de la Tunisie postrévolutionnaire. Bien qu'il convienne de saluer le travail délibératif et exhaustif de l'ANC sur la nouvelle Constitution, ce processus n'a pas été sans difficultés. L'absence d'une feuille de route réaliste et détaillée encadrant le travail de l'ANC, l'absence répétée de certains membres de l'Assemblée ainsi qu'un manque de communication claire sur le processus en ont freiné les progrès.

### *Calendrier pour l'adoption de la Constitution*

Malgré les demandes répétées adressées à l'ANC, celle-ci n'a jamais communiqué un calendrier précis du processus de rédaction de la Constitution<sup>316</sup>. Une telle feuille de route aurait pu aider l'ANC à mieux structurer son travail et à fournir au public une plus grande visibilité quant au processus de transition. Les membres de l'ANC ont également sous-estimé l'impact de leurs fonctions législatives et des événements politiques extérieurs sur la durée du processus de rédaction de la Constitution. L'annonce de délais et de dates butoirs successives – aucune n'ayant été respectée – a contribué à un déficit de clarté quant aux progrès de l'ANC et à une insatisfaction de l'opinion publique vis-à-vis du processus constitutionnel.

L'absence d'une feuille de route claire pour l'adoption de la Constitution a également contribué à l'émergence d'une controverse quant à la légitimité de l'ANC après le 23 octobre 2012. En effet, la plupart des partis politiques s'étaient moralement engagés, avant l'élection de l'ANC, à ne pas étendre la période d'élaboration de la Constitution au delà d'un an<sup>317</sup>. Ce processus a toutefois dépassé le délai initialement prévu. La comparaison avec d'autres pays montre néanmoins que les processus participatifs d'élaboration d'une Constitution sont des processus longs, s'étendant sur une période allant en moyenne de 18 à 24 mois et que des marges de tolérance pour prolonger l'échéance initiale ou les dates butoirs annoncées sont souvent nécessaires<sup>318</sup>.

### *Processus de rédaction*

Les membres de l'ANC ont commencé le processus d'élaboration de la Constitution le 13 février 2012. L'ANC a mis en place six commissions constituantes, chacune en charge de la rédaction d'articles relatifs à des chapitres spécifiques de la future Constitution<sup>319</sup>. Les commissions ont conduit plusieurs auditions d'experts tunisiens et internationaux, de membres du gouvernement, de représentants d'institutions, de la société civile et du monde académique et ont étudié des textes et documents pertinents pour le processus constitutionnel. Certains membres de l'ANC ont également entrepris des voyages d'études dans des pays ayant expérimenté des processus similaires de rédaction de Constitution, et dans d'autres pays pour étudier le droit constitutionnel. Hormis les commissions permanentes, l'ANC a également établi un Comité de coordination et de rédaction de la Constitution (Comité de rédaction). Ce Comité, dont la tâche consistait à coordonner le travail des commissions, n'a pas tenu de réunions régulières avant septembre

---

<sup>316</sup> « Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie, et appelle à avancer dans l'établissement d'une instance indépendante de gestion des élections », 11 mai 2012 ; « Le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée Nationale Constituante dans l'avancement de ses travaux et invite à une participation et une sensibilisation accrues du public et à davantage de transparence », 26 septembre 2012

<sup>317</sup> « Déclaration sur le processus transitionnel », signé le 15 septembre 2011 par 11 des 12 partis alors représentés au sein de la « Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique ». Toutefois, la loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, aussi appelée « petite constitution », et qui a primauté sur toute autre loi, ne fait aucune mention spécifique de la durée du processus constitutionnel.

<sup>318</sup> Voir les exemples cités dans *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* publié par Interpeace, novembre 2011. p. 49. Voir aussi *Rédaction d'articles ou d'amendements constitutionnels autour du cas tunisien*, Democracy Reporting International (DRI), 2012.

<sup>319</sup> 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relation entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles ; et 6) Collectivités publiques régionales et locales.

---

2012. Avant cette date, les commissions ont travaillé de façon indépendante les unes des autres et sans méthodologie ni plan de travail communs<sup>320</sup>.

En août 2012, les six commissions constituantes ont soumis les premières versions de leurs textes au Comité de rédaction, lequel a préparé des commentaires, relevé les incohérences, omissions, répétitions et points d'ombre, mais sans introduire de changements substantiels au contenu des articles. Les commissions ont alors travaillé à intégrer ces commentaires dans leurs copies initiales et, entre septembre et mi-décembre, ont progressivement publié leurs rapports. En septembre 2012, l'ANC a organisé une session de dialogue de deux jours sur le contenu du projet de Constitution qui a réuni 300 organisations de la société civile. Dans le même esprit, l'ANC a lancé un mécanisme de consultation en ligne permettant aux citoyens, via le site officiel de l'ANC, de formuler des suggestions sur les questions constitutionnelles les intéressantes.

Une seconde compilation des travaux des commissions, présentée comme la seconde version du projet de Constitution, a été rendue publique le 14 décembre 2012, deux jours avant le début du processus de consultation nationale. Ces consultations publiques ont commencé par deux sessions avec des représentants étudiants à Tunis et Sfax, suivies par d'autres sessions organisées dans le courant du mois de janvier 2013 dans les 24 gouvernorats du pays, à raison de six gouvernorats par weekend. Des consultations ont également été organisées avec les Tunisiens expatriés en France et en Italie, en janvier et février 2013<sup>321</sup>.

Alors que les consultations nationales se déroulaient dans les régions entre décembre et février, l'ANC a également organisé des débats généraux en séance plénière sur les chapitres de la Constitution, permettant ainsi aux constituants qui n'avaient pas participé aux six commissions constituantes de présenter leurs points de vue sur les différents articles<sup>322</sup>.

Un sentiment d'urgence croissant s'est néanmoins développé, nourri par une crise gouvernementale, la perception d'un manque de progrès en matière économique et une violence politique croissante, culminant avec l'assassinat, le 6 février 2013, du dirigeant politique Chokri Belaid. Confrontée à cette crise politique, l'ANC a accéléré le rythme de ses travaux, notamment en amendant son Règlement intérieur en mars 2013 après d'intenses débats. Ces amendements visaient à clarifier les prérogatives du Comité de rédaction et des commissions constituantes concernant la prise en compte des recommandations et suggestions issues des consultations nationales et des discussions en session plénière sur la seconde version du projet de Constitution. Les amendements avaient également pour objectif de faciliter les débats ultérieurs en limitant le nombre d'amendements au projet de Constitution pouvant être soumis en session plénière.

Conformément à l'amendement du Règlement intérieur de l'ANC, les six commissions constituantes ont examiné, entre le 21 mars et le 10 avril 2013, les recommandations et suggestions émises lors du débat général en session plénière, du dialogue avec la société civile et des consultations nationales dans les régions.

---

<sup>320</sup> Le Comité de coordination et de rédaction de la constitution est composé du président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar d'Ettakatol, du rapporteur général de l'ANC, Habib Khedher d'Ennahdha, de ses deux adjoints et des présidents et rapporteurs des commissions permanentes constituantes. Art. 103 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>321</sup> Le Centre Carter a assisté à près de la moitié des sessions du dialogue national. Ses observateurs étaient présents dans les gouvernorats de Tunis, Sfax, Sousse, Monastir, Gabès, Beja, Zaghuan, Nabeul, Ben Arous, Ariana, Médenine et Tozeur.

<sup>322</sup> Le premier anniversaire des élections du 23 octobre 2011 a été marqué par la tenue d'une séance plénière, durant laquelle ont été discutés le préambule et les principes généraux du projet de constitution, ainsi que les procédures de révision et les dispositions finales. Dans le même temps, que les commissions en charge des autres chapitres revoyaient leurs versions. Les débats généraux en plénière portant sur les autres chapitres du projet de constitution se sont tenus entre le 17 janvier 2013 et le 25 février 2013.

---

Le 10 avril, les projets révisés des commissions ont été transmis au Comité de rédaction pour examen par ce Comité, mais sans être rendus publics. Toutefois, la formulation de l'article 104 amendé du Règlement intérieur ne délimitait pas clairement l'étendue des compétences du Comité de rédaction en matière de consolidation et d'harmonisation des différents projets<sup>323</sup>. Ceci a conduit à l'émergence d'une polémique lorsque le Comité a apporté des modifications substantielles aux versions finales des articles arrêtés au sein des commissions et a tranché entre les différentes propositions portant sur la forme du régime politique sans consultation additionnelle avec les commissions.

Cette version consolidée du Comité de rédaction, également présentée comme la troisième version du projet de Constitution, a été communiquée aux médias de manière non officielle puis, dans un second temps, publiée officiellement le 22 avril 2013. Le projet a ensuite été soumis à un groupe d'experts sélectionnés par le Bureau de l'ANC sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes. Certains experts sélectionnés par le Bureau, dont des constitutionnalistes renommés, ont toutefois décliné la proposition de participer à ce groupe d'experts. L'ambiguïté de leur mandat de même que l'exclusion de certains juristes du processus ont été les principales raisons avancées pour justifier ce refus<sup>324</sup>. Les neuf experts restants ont travaillé sur le projet de Constitution du 23 avril au 2 mai 2013, d'abord séparément, puis conjointement avec le Comité de rédaction.

Dans le même temps, deux dialogues nationaux ont été organisés pour discuter des points de contentieux qui subsistent dans la Constitution, ainsi que d'autres questions d'ordre politique, économique et sécuritaire. Le premier dialogue national, tenu à l'initiative du Président de la République, a réuni la plupart des partis politiques les plus importants, tandis que le second, convoqué par l'UGTT s'inscrivait dans la continuité d'une initiative lancée en 2012 et réunissait un plus large spectre de partis et d'organisations de la société civile.

Le Comité de rédaction a repris ses travaux après la clôture des deux dialogues nationaux en vue d'incorporer le contenu des accords atteints sur les questions constitutionnelles au cours de ces sessions. Le Comité a également ajouté un dixième chapitre au projet de Constitution portant sur les clauses transitoires. En procédant de la sorte, le Comité a suivi pour l'élaboration de ce chapitre un processus différant de celui utilisé pour les autres chapitres qui ont été, eux, rédigés par les commissions constituantes.

Le 1er juin 2013, le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar a officiellement présenté la version finale du projet de Constitution aux médias. Cette dernière version a provoqué de vives réactions, certains membres de l'ANC affirmant que les accords conclus lors des dialogues nationaux n'ont pas été respectés, d'autres soutenant que le Comité de rédaction a outrepassé ses prérogatives en apportant des changements substantiels aux articles établis par les six commissions. Un certain nombre de membres de l'ANC ont également annoncé leur intention de saisir la justice au sujet des actions entreprises par le Comité de rédaction.

Conformément à l'article 104 amendé du Règlement intérieur, le projet a de nouveau été soumis aux commissions constituantes, afin qu'elles puissent effectuer une dernière évaluation de leurs parties respectives et soumettent, dans les 48 heures, un rapport présentant leurs commentaires sur le projet. Toutes les commissions se sont réunies le 4 juin et ont respecté les délais fixés, à l'exception de la

---

<sup>323</sup> L'article 104 tel qu'amendé en mars 2013 stipule que « le comité se réunit pour préparer la version finale du texte du projet de Constitution *en se basant* (accent ajouté) sur le travail des commissions et avec l'aide d'experts ».

<sup>324</sup> Kais Said a été le premier expert à décliner la proposition. Iyadh Ben Achour, Chafik Sarsar and Hafidha Chekir ont également refusé de rejoindre le comité d'experts, suite à l'envoi d'une lettre commune au Président de l'ANC, dans laquelle ils demandaient des clarifications sur le rôle des experts (notamment si leur travail se limitait à la forme ou bien touchait aussi au fonds du texte), et qui est restée sans réponse.

---

commission des pouvoirs exécutif et législatif. Son président a en effet refusé d'appeler à une réunion de la commission, en signe de protestation à la procédure employée par le Comité de rédaction pour finaliser le projet de Constitution<sup>325</sup>. Sans la soumission des rapports de toutes les commissions, le projet de Constitution s'est vu bloqué. A l'heure où nous écrivons, des discussions sont en cours pour trouver une issue à ce blocage.

Une fois ce problème résolu, le projet de Constitution et les rapports des commissions seront transmis au président de la République pour quinze jours. Passé ce délai, l'ANC commencera alors la discussion et le vote de chacun des 146 articles du projet de Constitution.

Suivant le nouveau Règlement intérieur, les amendements devront être soumis par groupes d'au moins cinq constituants, chacun ne pouvant participer qu'à un seul groupe par article. Les amendements proposés doivent être soumis au moins quatre jours avant le débat en session plénière sur le chapitre concerné<sup>326</sup>.

L'ANC doit examiner et approuver chaque article séparément à la majorité absolue de ses membres, avant de passer au vote sur le texte dans son ensemble. Le projet de Constitution doit alors être approuvé par une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée. Si cette majorité des deux tiers n'est pas atteinte, un second vote devrait intervenir dans la limite d'un mois. Dans l'hypothèse où le texte n'obtient toujours pas la majorité des deux tiers, il devra être soumis à un référendum<sup>327</sup>. Dans ce cas, le projet de Constitution serait adopté s'il est approuvé par une majorité absolue des votants. Il n'a pas été prévu de seuil de participation. Il n'existe pas, non plus, de disposition légale prévoyant le cas d'un rejet de la Constitution au référendum. Le Centre Carter recommande à l'ANC d'envisager l'amendement de la "petite Constitution" pour y inclure la possibilité d'un rejet de la Constitution au referendum.

Dans l'hypothèse où un référendum serait requis, un cadre légal pour la conduite de ce référendum serait nécessaire et l'Instance Supérieure Indépendante en charge des Elections devrait pouvoir disposer des moyens et du temps nécessaires pour conduire un processus démocratique crédible et inclusif.

### **Nécessité de campagnes d'information et d'une communication accrue**

Dans ses précédentes déclarations de mai et septembre 2012 sur le processus d'élaboration de la Constitution, le Centre Carter a souligné les avantages d'un processus participatif et accessible pour le renforcement de la légitimité et de l'adhésion au nouvel ordre constitutionnel. Il avait alors plaidé en faveur d'un processus plus inclusif et plus transparent<sup>328</sup>. Malheureusement, l'ANC a pris peu de mesures pour mettre en œuvre une campagne de sensibilisation nationale efficace lors du processus de rédaction de la Constitution, et n'a communiqué que de manière irrégulière avec le public.

Par exemple, alors qu'en mars 2013 l'ANC s'était fixée la date limite (non-contraignante) du 27 avril pour l'achèvement du projet de Constitution, le report du début des discussions article par article en session plénière n'a été communiqué au public ni par une conférence de presse ni même par un communiqué de presse. C'est à l'occasion d'une visite de sénateurs français à l'Assemblée, le 6 mai, que

---

<sup>325</sup> Mr. Chetoui condamne le fait que les commissions constituantes n'ont pas reçu des copies conformes de la dernière version du projet de constitution. Il conteste également les libertés prises par le Comité de rédaction pour modifier le contenu du projet de constitution et introduire des changements aux articles sur lesquels s'étaient accordées les commissions constituantes. En outre, il avance que le soutien des experts est demeuré limité, dans la mesure où seuls des linguistes, mais aucun expert constitutionnel, ont participé à la révision du texte.

<sup>326</sup> Art. 106 (nouveau) du Règlement intérieur amendé.

<sup>327</sup> Article 3 de la Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>328</sup> Selon le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, la réforme constitutionnelle devrait se faire « de manière transparente et sur une base largement participative » (cf. Observations finales concernant le rapport 2005 sur la Bosnie-Herzégovine, CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.d.).

---

le Président Ben Jaâfar a informé les journalistes que le vote en séance plénière ne débiterait pas avant juin<sup>329</sup>. Une semaine plus tard, un membre du Comité de rédaction a publié sur sa page Facebook personnelle un calendrier mis à jour et adopté par le Comité, indiquant le 22 mai comme date de la soumission du projet de Constitution au Président de la République et le 8 juin pour le début du vote article par article. Lorsque les délais ont de nouveau été prolongés, les responsables de l'ANC n'ont pas non plus fourni d'explication ni communiqué au public le nouveau calendrier. A la fin du mois de mai, les membres de l'Assemblée et le public dans son ensemble étaient dans l'attente quotidienne de la publication du projet de Constitution. La confusion a été accrue par les déclarations contradictoires faites à la presse et dans les médias sociaux par les différents acteurs impliqués dans le processus, jusqu'à ce que le projet soit finalement publié le 1<sup>er</sup> juin.

Des sondages récents indiquent que les citoyens n'ont qu'une connaissance limitée du contenu des différents projets de Constitution et de ses enjeux<sup>330</sup>. Les initiatives menées par l'ANC pour consulter la population par divers moyens constituent un effort positif pour accroître la compréhension et le soutien du public au processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre Carter relève toutefois que ces consultations n'ont concerné directement qu'environ 5.000 citoyens et que 217 personnes seulement ont eu recours au mécanisme de consultation sur le site internet de l'ANC.

Le Centre Carter note qu'au delà de ces mécanismes de consultation, l'ANC n'a pas entrepris de campagne de communication ou d'information sur le projet de Constitution ou sur le travail de l'Assemblée. Plus largement, l'ANC n'a pas adopté une stratégie de communication efficace. Si le Centre Carter se félicite du fait que les journalistes aient un libre accès à l'ANC, il déplore en revanche que la communication directe entre les hauts responsables de l'Assemblée et les médias, y compris par le biais de conférence de presse et sur le site officiel de l'ANC, n'ait pas toujours été suffisante et régulière. Une campagne d'information bien conçue aurait permis d'accroître la compréhension du public quant au travail des membres de l'ANC et à l'importance du processus, et également de renforcer la légitimité de l'Assemblée Constituante.

Le Centre Carter encourage l'ANC, afin de remplir son rôle de représentation, à lancer une campagne d'information exhaustive utilisant toutes les formes de supports médiatiques, durant le vote article par article. Les citoyens devraient être tenus informés du texte final de la Constitution ainsi que de l'importance des discussions en cours et de leurs résultats. En effet, la future Constitution établira les principes fondamentaux du fonctionnement de la société tunisienne notamment ceux visant à protéger les libertés civiles et politiques, à maintenir l'équilibre entre les institutions ainsi qu'à en définir la forme et le rôle.

Le vote article par article constituera la dernière opportunité pour l'ANC d'améliorer la compréhension du public quant au processus de rédaction de la Constitution. Le Centre Carter encourage donc l'ANC à redoubler ses efforts d'information, y compris en saisissant la possibilité de bénéficier de l'appui technique offert par différentes organisations internationales. A cet égard, le Centre Carter salue le projet d'établir, au sein de l'ANC, un centre de presse et un espace dédié à la tenue de conférences de presse, et encourage l'ANC à faire pleinement usage de ces installations.

---

<sup>329</sup> <http://www.tuniscopie.com/index.php/article/25032/actualites/politique/mbj-juin-585523#.UYodHqJ96KF>

<sup>330</sup> Une étude menée par le PNUD indique que 56,3% des personnes interrogées ignorent le contenu du projet de constitution et que 68,8% ne se sentent que peu ou pas concernées par le processus d'élaboration de la constitution. Cf. « *Enquête nationale sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie* », Rapport de synthèse, Avril 2013. Cf. également le sondage mené par NDI: *Prioritizing patriotism: Tunisian citizens express their views*, Juin 2013.



---

Le Centre Carter renouvelle sa recommandation à l'ANC de tenir des conférences de presse régulières pour répondre aux questions des journalistes. Le vote article par article prendra plusieurs semaines et il sera crucial pour l'ANC et ses membres de fournir des mises à jour régulières sur le contenu des débats, sur les articles adoptés ou rejetés, et des explications sur le processus, afin de fournir aux médias une information précise et complète à diffuser auprès du public. Le Centre encourage également les représentants des médias à fournir une couverture professionnelle, équilibrée et substantielle de cette importante étape et à aider à assurer le lien entre les élus et les électeurs.

### *Présence et responsabilisation des députés*

Compte tenu de l'étendue des responsabilités qui leur incombent, telles que la rédaction de la Constitution, l'adoption de lois, l'évaluation de candidats et la sélection de membres d'instances spéciales, la majorité des membres de l'ANC a démontré un degré élevé de diligence et d'engagement dans l'exécution de leur mandat. Toutefois, le Centre Carter a observé, durant les séances de travail des commissions auxquelles il a assisté, que les commissions opéraient sans une présence complète de leurs membres, même durant des discussions cruciales ou au moment du vote sur des articles sensibles de la Constitution. Ceci s'explique en partie par le fait que certains membres participent à plusieurs commissions, dont les réunions ont parfois lieu simultanément. Cependant certaines absences demeurent injustifiées. En outre, les observateurs du Centre Carter ont également constaté que les sessions des commissions n'ont souvent pas pu débuter à l'heure en raison de l'absence du quorum de la majorité absolue des membres, provoquant de sérieux retards dans le programme de travail des commissions. A cet égard, le Centre Carter accueille favorablement l'amendement apporté à l'article 52 du Règlement intérieur de l'ANC, qui réduit (d'une heure à une demi-heure) le délai d'attente nécessaire avant qu'une commission puisse entamer ses travaux en l'absence du quorum.

Le problème de l'absentéisme et des retards a également affecté le vote en session plénière. L'article 80 du Règlement intérieur, qui fixe les procédures relatives aux sessions plénières, n'a toutefois pas été amendé dans le même sens que l'article 52. A plusieurs reprises lors du vote de lois, et notamment la loi sur l'ISIE, le quorum requis pour débiter les débats – majorité absolue des membres – n'a été atteint qu'une heure après l'horaire initiale de la session et a été quelquefois perdu en cours de session, certains députés quittant l'hémicycle durant les débats<sup>331</sup>. Dans un effort d'incitation des membres à participer aux sessions, l'ANC a introduit, fin novembre 2012, un système de cartes magnétiques qui permet non seulement de contrôler les absences et retards, mais aussi de faciliter le suivi des votes. En outre, le Règlement intérieur révisé impose la publication, par le Bureau de l'ANC, des listes de présence en sessions plénières et en commissions dans les trois jours suivant la fin de la session. Cette publication devrait spécifier si l'absence est ou non justifiée<sup>332</sup>. Le Centre Carter regrette que ces listes de présence n'aient pas encore été publiées, en dépit de l'absence répétée de certains membres lors des sessions.

Des statistiques récentes, préparées par Al Bawsala, une organisation de la société civile, montre que, durant les 124 votes sur divers actes législatifs observés par cette organisation, le taux de présence moyen s'établit à 62% avec une ventilation par groupe parlementaire allant de 79% pour le groupe Ennahdha à 45% pour le groupe Ettakatol. Les cinq membres qui occupent ou ont occupé à la fois des fonctions ministérielles et parlementaires ont le plus faible taux de présence. En dehors de ces cas particuliers, l'assiduité des membres varie considérablement, avec un taux de présence allant de 9% à 100%.

Le Centre Carter en appelle à l'ensemble des partis politiques à assurer une présence et une participation active de leurs représentants à l'ANC durant le vote article par article, et encourage vivement les

---

<sup>331</sup> Le vote sur la loi de l'ISIE a eu lieu du 8 novembre au 12 décembre 2012.

<sup>332</sup> Article 126 du Règlement intérieur amendé de l'ANC.



---

constituants à remplir les devoirs pour lesquels ils ont été élus. Les constituants qui ne sont pas en mesure de participer aux débats et aux votes, en raison de leur état de santé ou des responsabilités qu'ils occupent au sein d'autres institutions, devraient envisager de démissionner de leur mandat à l'ANC et d'être remplacé par le candidat suivant de la liste sur laquelle ils ont été élus<sup>333</sup>. De telles décisions ont été prises par plusieurs membres du gouvernement, notamment récemment par Khalil Zaouia, Ministre des Affaires Sociales, qui a démissionné de son mandat à l'ANC. Le Centre Carter encourage également l'ANC à appliquer les dispositions du Règlement intérieur prévoyant des sanctions financières à l'encontre des membres dont les absences non justifiées se répètent, et ceci afin de responsabiliser les constituants quant à l'exécution de leur mandat et aux attentes de leurs électeurs<sup>334</sup>.

Le Centre Carter a également constaté à plusieurs occasions, et notamment lors du vote sur les amendements du Règlement intérieur, que certains membres de l'ANC n'ont pas pu voter en raison de problèmes techniques affectant leurs cartes magnétiques. Le Centre Carter recommande à l'ANC d'identifier et de résoudre ces problèmes techniques avant le début du vote article par article, afin de permettre à tous les députés de participer au vote.

### **Evolution du traitement des questions sensibles dans les différentes versions**

Reconnaissant le principe de la souveraineté nationale en ce qui concerne les choix effectués par l'Assemblée Nationale Constituante et gardant à l'esprit que le projet de Constitution relève de la volonté du peuple tunisien, le Centre Carter a suivi les débats sur les questions critiques ayant marqué les étapes successives du processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre évalue les dispositions du projet de Constitution au regard des obligations internationales de la Tunisie en matière de défense des libertés civiles et politiques fondamentales et des droits humains, découlant des traités internationaux et régionaux qu'elle a ratifiés<sup>335</sup>.

#### *La place de la religion dans la Constitution*

La liberté de religion ou de croyance est un principe essentiel du droit international, dont la mention et la protection sont fondamentales dans une Constitution. Cette liberté, telle que définie par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), couvre un large spectre d'éléments.

Dès le début des travaux sur la Constitution, la place de la religion dans le nouveau texte a mobilisé partis politiques et acteurs société civile. Le préambule se référait, dès la première version, de façon explicite ou implicite au religieux. En sus de ces références, certains considèrent que la Charia devrait constituer une source formelle de législation tandis que d'autres s'y opposent fermement. Un consensus a été atteint avant la publication de la première version pour ne pas mentionner la Charia directement et conserver l'emblématique article premier de la Constitution de 1959 : « La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'Islam, sa langue l'arabe et son régime la république ». Cet article affirme l'identité arabo-musulmane de la Tunisie sans clairement définir l'Islam comme la religion de l'Etat.

Un débat a toutefois émergé autour de l'introduction d'un article (article 148 de la seconde version, devenu article 136 dans la troisième version et 141 dans la quatrième version), qui – au lieu d'établir

---

<sup>333</sup> Article 123 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>334</sup> Article 126 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>335</sup> Ces traités comprennent, parmi d'autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie en 1969, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par la Tunisie en 1969, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes (CEDEF) ratifié par la Tunisie en 1985, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ratifiée par la Tunisie en 1981, la Convention de Vienne sur le droit des traités, ratifiée par la Tunisie en 1971, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) ratifiée par la Tunisie en 1971 et la Convention sur les droits de l'enfant, ratifiée par la Tunisie en 1989.

---

l'impossibilité d'amender certains articles – énumère plusieurs concepts ne pouvant être amendés dans la nouvelle Constitution. Selon cet article, parmi ces éléments non amendables figure « l'Islam en tant que religion de l'Etat », une formulation différant de celle de l'article premier. En outre, un autre élément ne pouvant être amendé est le « caractère civil de l'Etat », laissant la porte ouverte à un conflit potentiel entre les deux articles.

D'autres éléments à connotation confessionnelle existent dans les quatre versions tels que la condition pour les candidats à la Présidence de la République d'être musulmans ou les formules de prestation de serment des mandataires publics, qui sont de nature religieuse.

L'établissement éventuel d'un Haut Conseil Islamique a également été une question controversée au sein de la commission des instances constitutionnelles. Le sujet a également été débattu durant les consultations nationales et les discussions générales sur la seconde version de la Constitution en sessions plénières. Le Haut Conseil Islamique ne figure dans aucune des versions. Cependant, les dispositions relatives à la composition de la Cour Constitutionnelle ont été modifiées entre la seconde et la troisième version de telle sorte que, selon certains constituants, soit ouverte la possibilité pour des oulémas de siéger au sein de la Cour. Plus précisément, alors que dans la seconde version de la Constitution, la Cour étant exclusivement composée de juristes disposant de vingt ans d'expérience professionnelle, dans la troisième version, il n'était plus question que d'une majorité de juristes dotés d'une expérience préalable ramenée à dix ans. Une solution intermédiaire est proposée dans la quatrième version, avec une majorité de deux tiers de juristes bénéficiant d'une expérience minimale de quinze ans.

La notion de religion d'Etat est acceptée en droit international, sous condition qu'elle n'entrave pas « la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte » (...) ou qu'elle ne constitue pas « une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants »<sup>336</sup>. Le Centre Carter recommande dès lors que la Constitution établisse explicitement que la mention ou les références à la religion ne peuvent pas être utilisées pour restreindre les droits et libertés, ou résulter en discriminations à l'encontre de personnes adhérant à d'autres fois ou non-croyantes.

Le Centre encourage l'Assemblée à ouvrir l'accès à la candidature à la Présidence à tous les tunisiens, indépendamment de leur confession, et de ne pas établir de discrimination fondée sur la religion car la condition posée pour un candidat à la Présidence de professer une religion en particulier semble contrevenir aux articles 25 et 26 du PIDCP, fondant les principes de participation aux affaires publiques et d'égalité devant la loi.

### *La structure du régime politique*

Le droit international ne recommande pas de régime politique en particulier et il relève du choix du peuple tunisien de définir la structure de leur Etat. Le contenu de la Constitution devrait garantir que tous les éléments requis d'un système démocratique sont en place, notamment l'équilibre des pouvoirs, qui implique une collaboration entre les différents pouvoirs de l'Etat, et la création de mécanismes de contrôle mutuel et d'équilibrage.

Le choix du régime politique a été l'objet d'intenses débats. Les options soutenues par les différents groupes politiques variaient d'un régime présidentiel à un régime parlementaire en passant par un régime semi-présidentiel, communément appelé en Tunisie régime mixte. Bien que le principe de la séparation

---

<sup>336</sup> Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°22, paragraphes 9 et 10.

---

des pouvoirs ait été établi dès la première version du texte, le débat s'est concentré autour de l'équilibre entre les pouvoirs du Président de la République et du Premier Ministre.

Tant dans la première que la seconde version, certains aspects du régime politique demeuraient non définis. En l'absence de consensus au sein de la commission des pouvoirs exécutif et législatif (commission des pouvoirs), ses membres ont décidé de présenter deux ou trois options possibles pour certains articles. Dans la troisième version, le Comité de rédaction et de coordination a effectué un choix parmi ces propositions et opté pour un régime politique qui donnerait des pouvoirs étendus au parlement et au gouvernement tout en attribuant au Président, certes directement élu, des prérogatives plus limitées. La quatrième version ne modifie pas significativement les prérogatives des détenteurs du pouvoir mais introduit certaines précisions visant à clarifier leurs rôles respectifs. Une nouvelle disposition (article 70) a été introduite au début du chapitre relatif au pouvoir exécutif, établissant que « le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et un gouvernement présidé par un Chef du gouvernement ». Les changements apportés avec la quatrième version, résultant dans une certaine mesure des accords atteints dans le cadre des dialogues nationaux, n'ont toutefois pas été considérés comme suffisants par de nombreux membres de l'opposition et d'autres intervenants.

L'insertion de dispositions sur le rôle et les droits de l'opposition, qui n'étaient pas mentionnés dans les première et seconde version, est un ajout très positif qui résulte notamment des consultations nationales de décembre 2012 et janvier-février 2013<sup>337</sup>. La troisième version intégrait une référence au rôle et aux droits de l'opposition comme faisant partie intégrante de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée des représentants du peuple (article 57) et, dans la quatrième version, la formulation est conservée avec une extension additionnelle ouvrant le droit pour l'opposition « de créer et de présider tous les ans une commission d'enquête »<sup>338</sup>. Le Centre Carter accueille très favorablement cet ajout, qui offrira une protection plus claire des vues de l'opposition, un élément essentiel de toute démocratie<sup>339</sup>.

### *Statut du droit international*

En contradiction avec les normes internationales, le projet actuel de Constitution ne confirme pas de manière adéquate la primauté du droit international. La première version faisait référence au droit international dans son article 17 (article 15 dans la seconde version), énoncé comme suit : « Le respect des traités internationaux est obligatoire, tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la présente Constitution ». Cet article ne prenait en compte que le droit international conventionnel sans mention du droit international coutumier, également contraignant pour la Tunisie. En outre, dans sa formulation, l'article aurait subordonné le respect des engagements internationaux de la Tunisie au droit interne, ce qui contredit La Convention de Vienne sur le droit des traités, ratifiée par la Tunisie et qui, dans son article 27, établit qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». La formulation de l'article ne permettait d'ailleurs pas de situer la place du droit international dans la hiérarchie des normes.

De ce point de vue, la suppression de l'article 15 dans la troisième version représentait une amélioration notable. Ce dernier a été alors remplacé par un article 21 (article 19 dans la quatrième version) qui clarifie le rang des traités internationaux en droit tunisien : infra-constitutionnel mais supra-légal<sup>340</sup>. Cet article se

---

<sup>337</sup> Le rapport du PNUD sur le processus de consultation nationale souligne qu la question de l'inclusion des droits de l'opposition dans la constitution avait été soulevée dans les gouvernorats de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid. Pp.49-50. Voir également le travail de DRI sur cette question "Les droits constitutionnels de l'opposition", DRI briefing paper n°34, février 2013.

<sup>338</sup> Alors que l'article 59 évoque les commissions d'enquête, il ne fournit pas de détails quant à leur statut et leurs prérogatives. Ces commissions ne sont mentionnées dans aucun autre article de la constitution.

<sup>339</sup> Le Conseil des Droits de l'Homme a adopté une résolution mettant en évidence le rôle déterminant joué par l'opposition politique et la société civile dans une démocratie fonctionnelle (A/HRC/RES/19/36).

<sup>340</sup> Article 21: "Les accords internationaux approuvés par le Parlement et ensuite ratifiés seront supérieurs à la loi et inférieur à la Constitution".

---

limite cependant à cette clarification sans ouvertement déclarer que la Tunisie s'engage à respecter toutes ses obligations internationales, lesquelles inclues également le droit international coutumier. En outre, les traités auxquels il est fait référence dans cet article sont ceux approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple, le futur législateur. Ceci pourrait avoir pour conséquence que les traités approuvés par l'ancien organe législatif pourraient ne pas avoir nécessairement le même statut légal. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est gardien du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les droits entérinés par le Pacte appartiennent au peuple vivant sur le territoire de l'Etat partie au traité. Le Comité a souligné que dès lors que des individus se voient accordés la protection des droits qu'ils tiennent du Pacte, cette protection échoit au territoire et continue de leur être due, quelque modification qu'ait pu subir le gouvernement de l'Etat partie<sup>341</sup>.

Le Centre Carter recommande que la Constitution spécifie que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait faire référence aux traités dûment approuvés et ratifiés plutôt que de renvoyer aux traités approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple, afin d'éviter toute différenciation dans l'application des traités internationaux ratifiés par la Tunisie, ce qui serait en contradiction avec la Convention de Vienne.

#### *Universalité des droits humains*

Un débat a traversé l'ensemble du processus rédactionnel, à propos de l'universalité des droits humains, influencé par la discussion générale sur la place de la religion dans la Constitution. L'évolution du préambule à cet égard est, dans une certaine mesure, le résultat de l'attention constante des organisations de la société civile tunisienne et de la disponibilité de l'ANC à examiner leurs arguments. Dans les première et seconde versions, le préambule ne faisait pas de référence explicite au caractère universel des droits humains. Le terme « universel » a été introduit dans la troisième version mais l'impact de cette référence a été contrebalancé par l'ajout concomitant d'une limitation : « dans la mesure où ils sont en harmonie avec les spécificités culturelles du peuple tunisien » Dans la quatrième version, l'universalité des droits humains est reconnue mais selon une formulation renvoyant à leur nature supérieure (les principes supérieurs et universels des droits humains). Cette formulation est ambiguë et pourrait impliquer une hiérarchie des droits humains universels, certains étant plus importants que d'autres.

Le Centre Carter salue les évolutions positives constatées au travers des versions successives du projet de Constitution qui ont conduit à une reconnaissance des droits humains dans leur universalité dans le préambule. Il rappelle toutefois que les droits humains universels sont indivisibles, interdépendants et en interrelation.

#### *Les droits et libertés*

Le droit international couvrant les droits et libertés est riche en instruments, la plupart d'entre eux ratifiés par la Tunisie, à commencer par les Pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte arabe des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'encontre des femmes et la convention sur les droits de l'enfant.

---

<sup>341</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n°26.

---

Le chapitre relatif aux droits et libertés est un des chapitres ayant le plus évolué, reflétant l'intensité des discussions au cours de l'année écoulée, en particulier en ce qui concerne la liberté religieuse, la liberté de conscience, la liberté d'expression, l'égalité entre les genres et la protection des droits des femmes<sup>342</sup>.

Une réorganisation des droits et libertés a été opérée au travers des différentes versions, avec plusieurs droits figurant parmi les principes généraux. Dans la quatrième version, la plupart de ces droits ont été rapatriés dans le chapitre relatif aux droits et libertés. Seule la liberté religieuse demeure au chapitre relatif aux principes généraux, ce qui pourrait ultérieurement être interprété comme signifiant qu'elle ne mérite pas le même niveau de protection que d'autres droits ou libertés.

Alors que l'ANC examine la version finale de la Constitution, le Centre invite les constituants à garantir le respect des obligations de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés politiques découlant des traités. Plus particulièrement, le Centre Carter souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants du projet de Constitution :

- Libertés religieuse et de conscience

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit que « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » et que « nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ».

Ces libertés non pas fait l'objet d'un article spécifique dans le projet de Constitution mais ont été réparties dans divers chapitres. La liberté de pensée, introduite au niveau de la troisième version, est couplée avec les libertés d'opinion, d'expression, d'information et de publication à l'article 40 (article 30 de la quatrième version). La liberté religieuse, intégrée dès le départ, est inscrite à l'article 6, au niveau des principes généraux.

La liberté de conscience, à savoir la liberté pour un individu d'exprimer ou défendre un fait, une opinion ou une idée, a représenté un sujet d'achoppement. Certains membres de l'Assemblée ne souhaitaient pas l'inclure, la percevant comme une protection de l'apostasie. Une référence à la liberté de conscience n'a été introduite dans la version finale, qu'à l'issue de négociations politiques conduites dans le cadre du processus de dialogue national. La liberté de conscience a été intégrée à l'article 6, lequel vise le devoir de l'Etat de protéger la religion et les droits religieux. L'article 6 est, à présent, formulé comme suit : « L'Etat est le garant de la religion. Il garantit la liberté de croyance et le libre exercice du culte, il est le protecteur du sacré, garant de la neutralité des lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane ».

Le droit à la liberté religieuse ou de conviction, tel que défini par les normes internationales, couvre un large spectre de sujets distincts bien que reliés entre eux<sup>343</sup>. Le Centre Carter encourage l'Assemblée à élargir le champ de la liberté religieuse et de conscience pour couvrir toutes les facettes de ces droits, y compris la liberté d'adopter, changer ou renoncer à une religion ou une foi<sup>344</sup>. De plus, l'ANC devrait envisager d'intégrer la mention des libertés de religion et de conscience dans le chapitre relatif aux droits et libertés afin de s'assurer qu'il leur est accordé la même valeur juridique.

---

<sup>342</sup> La constitution protège également le droit de grève. Les limitations initiales à ce droit ont fait l'objet de protestations de la part des syndicats et ont été retirées dans la quatrième version du texte (article 35). Dans cette dernière version, le principe de la continuité du service public a été inclus à l'article 14, qui énonce les obligations incombant à l'administration publique.

<sup>343</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction. *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief* (excerpts of the Reports from 1986 to 2011), p.4.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

<sup>344</sup> Article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

---

- Le principe de non-discrimination

Sur base du droit international, la Tunisie a l'obligation de prohiber toute discrimination basée sur le sexe, la religion ou une autre situation<sup>345</sup>.

Le seul article traitant du principe de non-discrimination est l'article 20 (les articles 6 et 7 de la troisième version ont été fusionnés), lequel dispose que « tous les citoyens, hommes comme femmes, auront les mêmes droits et devoirs et seront égaux devant la loi, sans discrimination »<sup>346</sup>. Ainsi formulé, l'article établit l'égalité entre citoyens, ce qui mérite d'être salué, mais il pourrait néanmoins encore laisser place à des discriminations à l'encontre des étrangers. Selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'égalité devant la loi est un droit individuel qui ne peut être limité aux seuls citoyens<sup>347</sup>. En outre, dans sa forme actuelle, l'article semble impliquer que seule la discrimination basée sur le genre est prohibée.

- Protection des droits des femmes et de l'égalité

Sur base du droit international, et des obligations de la Tunisie, les femmes jouissent d'une garantie de traitement égal. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit un traitement égal de tous les individus<sup>348</sup> et l'article 3 requiert des Etats parties qu'ils « s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte ». Une disposition similaire existe dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toute discrimination à l'encontre des femmes<sup>349</sup>.

La première version du texte a suscité un débat houleux en Tunisie, dans la mesure où il mentionnait les rôles complémentaires de l'homme et de la femme au sein de la famille sans référence à l'égalité entre eux<sup>350</sup>. Largement critiquée, cette notion de complémentarité a été abandonnée dans la seconde version. Plus généralement, les droits des femmes dans la première version étaient largement envisagés dans le contexte de la famille<sup>351</sup>. Dans les troisième et quatrième versions, les femmes sont prises en compte indépendamment de la famille. L'égalité n'est cependant pas totalement consacrée dans la mesure où l'article 20 s'applique uniquement aux citoyens (hommes et femmes confondus) et non pas aux hommes et aux femmes de manière générale.

En ce qui concerne les droits des femmes, l'article 45 dispose que « L'Etat garantit la protection des droits de la femme et soutient ses acquis ». Le même article poursuit : « L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'hommes pour assumer les différentes responsabilités. L'Etat prend les mesures nécessaires afin d'éliminer la violence à l'encontre de la femme ». Cette disposition n'englobe que partiellement le principe d'égalité. Il ne se réfère à l'égalité des chances que sous l'angle des responsabilités et à l'élimination de la violence sans envisager le droit plus large à l'égalité des chances dans les sphères

---

<sup>345</sup> L'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que: "Les Etats parties (...) s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

<sup>346</sup> Une référence à la non-discrimination figure également dans le préambule.

<sup>347</sup> Outre que l'article 2 (1) du Pacte stipule que les Etats parties "s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte », l'article 26 du même Pacte précise également que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. »

<sup>348</sup> "Les Etats parties (...) s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation

<sup>349</sup> Les Etats parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes.

<sup>350</sup> Le comité responsable du suivi et de l'interprétation de la convention CEDEF a admis que la complémentarité était une norme inférieure à l'égalité complète.

<sup>351</sup> Dans la première version, l'Etat était chargé de « protéger les droits des femmes, préserver l'unité de la famille et maintenir sa cohésion ».



---

politique, économique, culturelle et sociale et l'élimination de toute les formes de discrimination à l'encontre des femmes.

Le Centre Carter encourage l'ANC a énoncer le principe d'égalité entre hommes et femmes dans toutes ses dimensions. Il accueillerait positivement une disposition demandant à l'Etat de mettre en place des mesures de discrimination positive dans tous les domaines en vue d'atteindre une émancipation effective des femmes<sup>352</sup>. Considérant le rôle pionnier de la Tunisie dans l'avancement et la protection des droits des femmes dans le monde arabe et dans leur intégration dans la société, l'ANC devrait s'assurer que la nouvelle Constitution protège pleinement ces avancées.

- Restrictions aux droits fondamentaux

La consécration des droits et libertés fondamentales est cruciale dans une Constitution. Il est toutefois aussi important d'en organiser les restrictions éventuelles, quand elles peuvent être appliquées de manière appropriée. Le droit international autorise en effet certaines restrictions limitées à ces droits et libertés, sous certaines conditions, dans un effort de contrebalancer les intérêts des individus avec ceux de l'Etat<sup>353</sup>.

La manière la plus appropriée d'organiser ces restrictions est d'établir une clause de limitation générale s'appliquant à tous les droits protégés par la Constitution. Une telle clause facilite l'application des normes par le législateur, l'exécutif et le judiciaire et favorise la capacité du public à appréhender le concept de limitation utilisé<sup>354</sup>.

Le Centre Carter salue dès lors l'inclusion dans la quatrième version, au niveau de l'article 48, d'une clause de limitation générale balisant le champ d'interprétation pour l'application des droits. Cette disposition prévoit que les droits ne peuvent être restreints que par une loi et que les restrictions ne peuvent affecter l'essence de ces droits. La disposition envisagée précise encore que la loi ne peut être adoptée que si elle vise la protection des droits d'autrui et pour des raisons relevant de la sécurité publique, la défense nationale ou la santé publique. Les juges doivent assurer la protection des droits et libertés contre toute violation. Toutefois, pour assurer la conformité aux obligations légales internationales, le Centre Carter recommande de compléter l'article par une précision indiquant que toute restriction doit être nécessaire et proportionnelle pour assurer la réalisation d'un objectif légitime<sup>355</sup>.

En outre, pour garantir que les droits sont traités de manière uniforme lorsqu'il s'agit de restrictions apportées, des formules limitatives dans certains articles devraient être supprimées. Dans la quatrième version, les restrictions aux libertés d'expression, de réunion, d'association et au droit d'accès à

---

<sup>352</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n°28, paragraphe 3.

<sup>353</sup> Articles 29 II et 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>354</sup> *Restrictions légitimes aux droits civils et politiques*, DRI, note d'information 31, novembre 2012.

<sup>355</sup> Voir, la proposition de formulation d'une telle clause par HRW. (1) elles sont définies par un texte de loi clair; (2) elles sont justifiées par un motif mentionné par un traité sur les droits humains comme une raison acceptable de limiter ce droit en particulier; (3) elles sont raisonnables et justifiables dans une société ouverte et démocratique basée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté; (4) elles ne sont pas discriminatoires, directement ou indirectement; et (5) la portée d'une limitation à laquelle on se réfère dans la constitution est proportionnelle à l'intérêt à protéger, et elle ne doit pas être interprétée de façon à compromettre l'essence du droit concerné ou de façon restrictive. Voir *Tunisie: Le projet de constitution doit être revu*, mai 2013 <http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/13/tunisie-le-projet-de-constitution-doit-etre-revu>

---

l'information demeurent vagues et varient dans leur dimension, ce qui pourrait conduire à une érosion de ces droits.

Enfin, le Centre Carter encourage vivement l'ANC à préciser que dans les situations d'état d'urgence<sup>356</sup>, les limitations ne peuvent être que celles nécessaires au regard des exigences de la situation et doivent être limitées dans le temps et que les droits auxquels il n'est pas considéré possible de déroger en droit international ne peuvent en aucun cas être limités du fait de pouvoirs exceptionnels<sup>357</sup>.

- Droits électoraux

Les composantes essentielles d'élections démocratiques sont définies par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel établit le droit de « voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (...) ».

Le droit de vote n'apparaissait pas dans la première version, une omission regrettable qui a été comblée dans la seconde version. En relation avec les caractéristiques d'élections honnêtes telles que définies par le Pacte, le projet de Constitution impose que les scrutins présidentiels, législatifs et locaux soient universels, libres, directs et secrets<sup>358</sup>. L'ajout des qualificatifs « honnêtes et transparents » dans la quatrième version constitue une avancée positive pour le renforcement de la nature démocratique des élections. Il convient toutefois de noter que de telles précisions n'ont pas été établies pour les référendums.

Le principe d'égalité demeure une omission significative dans tous les articles relatifs aux droits électoraux. L'égalité est un droit fondamental et est explicitement mentionné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans le Pacte. L'égalité de suffrage se réfère au principe « une personne, une voix » et assure que le droit de vote d'un citoyen ne peut être plus ou moins étendu ou grand que celui d'un autre citoyen. Il constitue également une mesure de base visant à contrer la fraude électorale, dans la mesure où celle-ci constitue, fondamentalement, une rupture de l'égalité. L'égalité de suffrage signifie également que le vote de chaque citoyen doit avoir la même valeur. Ainsi, le nombre de citoyens ou d'électeurs par représentant élu devrait généralement être équivalent lorsque ces représentants sont élus dans des circonscriptions différentes. Afin de garantir l'égalité du vote, le Centre Carter recommande qu'une référence spécifique soit faite à ce principe dans chaque article en relation avec les droits électoraux.

L'article 73 établit la liste des conditions à réunir pour une candidature au poste de Président de la République, incluant une limite d'âge maximale de 75 ans. L'observation générale n°25, qui constitue un document interprétatif pour l'article 25 du PIDCP, souligne que le droit d'être élu est protégé contre toute forme de discrimination<sup>359</sup>. Elle établit en outre que toute restriction au droit d'être élu et au droit pour le peuple de choisir librement ses représentants doit « reposer sur des critères objectifs et raisonnables »<sup>360</sup>.

---

<sup>356</sup> L'article 79 autorise le Président « en cas de péril imminent menaçant les institutions de la nation et la sécurité et l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de prendre les mesures nécessitées par ces circonstances ».

<sup>357</sup> Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°29.

<sup>358</sup> Articles 54 (élections législatives), 74 (élections présidentielles), et 130 (élections locales).

<sup>359</sup> Observation générale n°25, paragraphe 3.

<sup>360</sup> Observation générale n°25, paragraphe 15.

---

L'observation générale n°25 identifie, comme exemple de restriction raisonnable, un âge minimum ou la santé mentale.

Dans ces conditions, les critères de candidature devraient être aussi limités que possible. Les dispositions fixant une limite d'âge maximum peuvent viser l'assurance de conditions de santé physique ou mentale suffisantes pour l'exercice de la fonction, l'âge n'est pas nécessairement une mesure valide de ces aptitudes et, érigé en critère, pourrait être discriminatoire à l'égard de candidats aptes. Le Centre Carter encourage l'ANC à reconsidérer cette limitation d'âge et à confier aux électeurs le soin de déterminer la capacité d'un candidat à gouverner. Le Centre Carter note également que l'accès à la candidature à la Présidence est soumis à une condition d'âge alors qu'une telle limitation n'existe pas pour la fonction de Premier Ministre.

### *Dispositions transitoires*

Un nouveau chapitre portant sur les dispositions transitoires a été introduit dans le quatrième projet de Constitution. Ce Chapitre X était absent de toutes les versions précédentes, et il est heureux que le Comité de rédaction et de coordination ait comblé cette lacune. Néanmoins, ce chapitre a été rédigé selon une procédure qui diffère de celle adoptée pour la rédaction des autres chapitres, et son contenu n'a pas fait l'objet de discussion au sein commissions constituantes. Au lieu de cela, les dispositions transitoires ont été adoptées au sein du Comité de rédaction, à une étape très avancée du processus, ne laissant que très peu de temps à ses membres pour en discuter et en évaluer les implications.

Les dispositions transitoires, groupées en deux articles (145 et 146), organisent l'entrée en vigueur de la Constitution après son adoption, étant donné qu'un certain nombre d'articles ne pourront prendre effet qu'après les élections ou après que l'ANC ou la future Assemblée législative aient créé les institutions prévues par la Constitution.

Il existe deux lacunes apparentes dans ces dispositions transitoires. La première concerne la possibilité qu'ont les personnes de saisir la justice afin de s'assurer du respect de leurs droits et libertés constitutionnellement protégés. En effet, l'article 146 limite le pouvoir de la Cour Constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, celui-ci ne devenant complètement effectif que trois ans après sa création.

Le rôle du juge, en tant que gardien de ces droits est double : le contrôle de la constitutionnalité des lois qui est de la seule compétence de la Cour Constitutionnelle se fait *a priori* ou *a posteriori*. La première modalité de contrôle est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, est n'est ouverte qu'aux autorités publiques, alors que le contrôle *a posteriori* ou contrôle par voie d'exception, peut se produire à l'occasion d'un procès, quand l'inconstitutionnalité d'une disposition légale est soulevée par l'une des parties devant la cour. Celle-ci doit alors saisir la Cour Constitutionnelle pour décision.

Jusqu'à la mise en place de la Cour Constitutionnelle, le Tribunal Administratif a autorité pour effectuer un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Toutefois, dans sa forme actuelle, l'article 146 dispose qu'aucun tribunal n'est compétent en matière de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ou par voie d'exception avant la création de la Cour Constitutionnelle et pendant les trois premières années d'activité de cette dernière. Ceci signifie qu'aucune forme de contrôle de constitutionnalité ne peut être exercée sur la législation issue de l'ANC avant l'entrée en vigueur de la Constitution, ni sur la législation adoptée par l'ancienne Chambre des Députés avant la Révolution, et ceci durant les trois années suivant l'établissement de la Cour Constitutionnelle.

---

La deuxième lacune réside dans l'indétermination des délais d'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution. A cet égard, la création du Conseil supérieur de la Magistrature, l'établissement de la Cour Constitutionnelle et la fin du mandat de l'ANC, entre autres, ne sont limités par aucun délai, laissant ainsi potentiellement la porte ouverte à des reports indéfinis de la pleine entrée en vigueur de la Constitution.

Le Centre Carter encourage dès lors l'ANC à donner à la Cour Constitutionnelle la plénitude de ses pouvoirs en matière de contrôle de constitutionnalité de la loi, dès le moment de sa création, afin d'assurer la protection complète des droits et libertés reconnues par la Constitution. Le Centre Carter appelle également l'ANC à établir des dates butoirs pour l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution.

### **Conclusion et recommandations**

Le Centre Carter a conduit des réunions avec les parties intéressées au processus, y compris des membres de l'ANC et des membres de son personnel, des représentants d'organisations de la société civile et des partis politiques et des universitaires tunisiens afin de comprendre le travail de l'ANC et d'évaluer les forces et faiblesses du processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre est reconnaissant de l'engagement démontré par l'ensemble de ses interlocuteurs dans le partage d'information et les discussions sur de potentielles améliorations pouvant être apportées. Dans l'espoir de contribuer à la consolidation des acquis de la Révolution et à l'établissement d'un système démocratique, protecteur des droits civils et politiques fondamentaux des citoyens tunisiens, le Centre Carter encourage l'ANC à :

### **Communication et dissémination**

- Lancer une campagne globale d'information, s'appuyant sur toutes les formes de médias, durant le vote article par article du projet de Constitution. Les citoyens devraient être sensibilisés au contenu du projet et son importance pour l'établissement en Tunisie des principes légaux fondamentaux, dont ceux visant la protection des libertés civiles et politiques, organisant les équilibres de pouvoirs entre institutions et déterminant la forme et le rôle de ces institutions.
- Tenir régulièrement des conférences de presse afin de répondre aux demandes de la presse. La dissémination de l'information telle qu'évoquée plus haut, ne peut être effective que si les citoyens, au travers des médias, bénéficient de mises à jour régulières sur les débats, les articles adoptés, ceux rejetés et les raisons explicatives.
- Assister les médias dans la couverture professionnelle et équilibrée de cette importante étape pour contribuer à combler l'écart, en matière d'information, entre les élus et les citoyens.

### **Responsabilité et participation au vote**

- Encourager l'ensemble des partis politiques à s'assurer de la présence et de la participation active de leurs élus à l'ANC durant le vote article par article de la Constitution et fermement encourager leurs membres à remplir leur mandat. Les membres de l'ANC qui ne seraient pas en mesure d'assister aux débats et aux votes, pour des raisons de santé ou du fait de l'exercice de responsabilités supplémentaires au sein d'une autre institution, devraient envisager de démissionner de leur mandat à l'ANC en faveur du candidat suivant sur la liste sur laquelle ils ont été élus.

- 
- Mettre en œuvre les dispositions du Règlement intérieur autorisant des sanctions financières à l'encontre de membres dont les absences répétées ne seraient pas justifiées. De telles sanctions sont de nature à accroître la responsabilité des membres vis-à-vis de leurs électeurs.
  - Tester le système électronique de vote, avant le début du vote article par article, pour identifier et résoudre d'éventuels problèmes techniques, et ainsi s'assurer que tous les membres seront en mesure de voter.

## **Sur le fond**

Pour être en totale conformité avec le droit international, la nouvelle Constitution tunisienne devrait :

### *La place de la religion dans la Constitution*

- Assouplir les conditions de candidature à la Présidence pour la rendre accessible à tout tunisien qualifié, indépendamment de sa confession, afin de ne pas introduire de discrimination sur une base religieuse.

### *Le droit international*

- Garantir que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait se référer aux traités « dûment approuvés et ratifiés » afin d'englober l'ensemble des traités ratifiés par la Tunisie.

### *Les libertés de religion et conscience*

- Assurer la couverture de toutes les facettes du champ des libertés religieuses et de conscience, y compris la liberté d'adopter, changer ou renoncer à une religion ou une croyance.

### *Le principe de non-discrimination (Article 20)*

- Consacrer le principe de non-discrimination dans un article spécifique.
- Prohiber les discriminations sur base de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou d'autres situations, et assurer l'application de ces garanties à toutes les personnes en Tunisie, citoyens et étrangers, sans distinctions.

### *Les droits des femmes*

- Traiter le principe d'égalité entre hommes et femmes sous tous ces angles. Le Centre Carter accueillerait positivement une disposition constitutionnelle encourageant l'Etat à mettre en place des mesures de discrimination positive pour atteindre une émancipation effective des femmes.

### *Restriction aux droits fondamentaux*

- Refléter les obligations légales internationales de la Tunisie, qui stipule que toute restriction aux droits et libertés doit se limiter à ce qui est nécessaire et proportionnelles à la réalisation d'un objectif légitime. Ceci impliquerait un ajout à l'article 48 (clause de limitation générale), afin de l'aligner sur le droit international.

- 
- Offrir une protection totale des droits fondamentaux, dont ceux relatifs aux libertés d'expression, de réunion, d'association et à l'accès à l'information. Les restrictions figurant dans les articles concernés demeurent vagues et d'une ampleur variable, ce qui pourrait conduire à une érosion des droits concernés dans le futur.
  - Précise les limitations envisageables aux droits dans le cas d'une situation d'état d'urgence et restreigne ces limitations dans le temps et dans leur ampleur afin de les ajuster aux exigences de la situation. De plus, la Constitution devrait protéger les droits auxquels il n'est pas considéré pouvoir déroger en droit international, et interdire toute restriction à ces droits sous pouvoirs spéciaux.

#### *Droits électoraux*

- Inclure une référence à l'égalité du vote dans tous les articles en relation avec les droits électoraux.
- Revoir la limitation de l'âge maximum pour être candidat à la présidence de la République.
- Intégrer des références aux caractéristiques d'une élection honnête dans les dispositions relatives aux référendums.

#### *Dispositions transitoires*

- Octroyer à la Cour Constitutionnelle les plein pouvoirs pour examiner la constitutionnalité des lois, sur base d'un contrôle a priori et a posteriori, dès le moment de son établissement.
- Etablir des dates butoirs claires pour l'entrée en vigueur des diverses dispositions de la Constitution.

#### **Adoption de la Constitution**

- Envisager d'amender la « petite Constitution » pour prévoir la possibilité d'un rejet de la Constitution par voie de référendum.

#####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde. Pour en savoir plus sur le Centre Carter, visitez notre site web : [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)*





**AMNESTY  
INTERNATIONAL**  
SECTION TUNISIENNE



**H U M A N  
R I G H T S  
W A T C H**

THE  
CARTER CENTER



## **Tunisie : Pour une meilleure protection des droits humains dans la nouvelle Constitution**

**Tunis, le 24 juillet 2013**

Il est crucial que la nouvelle Constitution de la Tunisie soit mise en conformité avec les normes internationales des droits humains et les obligations de ce pays au regard du droit international, ont déclaré aujourd'hui quatre organisations de défense des droits humains.

Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter, qui ont suivi indépendamment et dès son début le processus de rédaction de la Constitution tunisienne, se sont associées pour mettre en lumière les principaux sujets de préoccupation de ce projet.

Une Commission des consensus actuellement en place à l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) est chargée de parvenir à un consensus sur les principales questions litigieuses dans le projet de Constitution, présenté au public le 1er juin 2013. Alors que l'Assemblée s'apprête à procéder au vote de la Constitution article par article, puis dans son intégralité, les travaux de la Commission, en amont de ce vote, seront décisifs. Dans le but de soutenir une transition vers une démocratie respectueuse des droits humains en Tunisie, ces organisations demandent à la Commission des consensus et à l'ANC dans son ensemble de tenir compte des recommandations suivantes :

- Inclure une clause générale intégrant directement dans la législation tunisienne les droits humains tels que définis par le droit international coutumier et les traités internationaux ratifiés par la Tunisie, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Modifier la formulation des « principes universels élevés des droits de l'Homme », dans le préambule, terme qui pourrait impliquer une hiérarchie des droits humains universels, dont certains seraient plus importants que d'autres.
- Garantir que le droit interne reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains. La Constitution devrait préciser que tous les traités « dûment approuvés et ratifiés » par la Tunisie, sans exception, ont un statut supérieur au droit national. L'Assemblée devrait également inclure une clause disposant que les droits et libertés énoncés dans la Constitution lient les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et tous les organes de l'État.
- Inclure une disposition obligeant les juges à toujours interpréter la loi, notamment la Constitution, d'une manière plus favorable à l'application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, et préciser

---

qu'ils doivent tenir compte de l'interprétation des traités relatifs aux droits humains par tous les organes conventionnels, en tant que norme minimale.

- Renforcer les garanties des droits économiques, sociaux et culturels, en précisant que la Tunisie a l'obligation d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits, en utilisant le maximum des ressources disponibles dans le pays, notamment en prévoyant des mécanismes spécifiques pour mettre graduellement en œuvre ces droits.
- Consacrer les principes d'égalité et de non-discrimination devant la loi et les appliquer à toute personne relevant de la juridiction des autorités tunisiennes, les citoyens comme les étrangers. La Constitution devrait préciser que la discrimination, directe et indirecte, est interdite pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de propriété, de naissance ou toute autre situation, et que les lois ou politiques étatiques discriminatoires sont inconstitutionnelles.
- Énoncer le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes ses dimensions. La Constitution devrait préciser que les hommes et les femmes sont égaux et ont droit à la pleine égalité en droit et en pratique, ainsi qu'à l'égalité des chances dans tous les domaines de la vie – qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux, tels que définis dans les normes internationales relatives aux droits humains. L'Assemblée devrait envisager d'ajouter une disposition visant à amener l'État à adopter des mesures positives dans tous ces domaines pour parvenir à une émancipation effective et égale des femmes.
- Veiller à ce que la portée du droit à la liberté de religion et de conscience couvre toutes les dimensions de ces droits, notamment la liberté d'adopter, modifier ou renoncer à une religion ou une croyance, ainsi que la liberté de ne pas pratiquer une religion et la liberté de pratiquer en public et en privé.
- Fournir une pleine protection des droits fondamentaux, notamment ceux relatifs à la liberté d'expression, de réunion, d'association, de mouvement, à la santé, à l'éducation, à la nourriture, à l'eau, et le droit d'accès à l'information.
- Supprimer les restrictions énoncées dans les articles relatifs à la liberté d'expression, de réunion, d'association, de mouvement et au droit d'accès à l'information, car elles pourraient permettre la restriction arbitraire des droits fondamentaux dans les lois nationales et une érosion des droits individuels dans le futur. Au lieu de cela, la Constitution devrait disposer que toutes les restrictions aux droits et libertés devraient être limitées à celles qui sont raisonnables, nécessaires et proportionnées pour garantir un but légitime. Pour cela, il faudrait ajouter un libellé à l'article 48 (la clause générale de limitation) indiquant clairement que les droits et libertés affirmés par la Constitution ne peuvent être restreints que lorsque ces restrictions sont autorisées en vertu du droit international relatif aux droits humains.
- Préciser clairement que toute restriction aux droits et libertés en situation d'état d'urgence doit être définie par la loi, manifestement nécessaire dans le but de protéger un objectif légitime, d'une manière qui soit proportionnée à la protection cet objectif, pour une durée limitée nécessaire aux exigences de la situation, et sous réserve de contrôle juridictionnel. En outre, préciser que les droits considérés comme intangibles, ou absolus, par le droit international demeurent protégés et interdire leur restriction en vertu des pouvoirs d'urgence.

- 
- Indiquer clairement une interdiction des traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants et faire respecter le principe de non-refoulement, c'est-à-dire le retour forcé vers un pays où il y'a un risque sérieux de persécution.
  - Intégrer les normes internationales sur l'indépendance de la magistrature, notamment l'affirmation sans équivoque de la garantie d'inamovibilité, ainsi que les garanties relatives la nomination, l'évolution de carrière et la discipline. Préciser que la révocation des juges n'est possible que pour faute grave, à la suite de garanties d'un procès équitable et lorsque décidée par un haut conseil de la magistrature.
  - Accorder à la Cour Constitutionnelle, immédiatement après sa création, le plein pouvoir d'examiner la constitutionnalité des lois existantes et des lois proposées, et d'invalider les lois et articles de lois qui violent les dispositions de la Constitution relatives aux droits humains. Elargir la saisine de la Cour pour le contrôle à priori des lois, qui dans le projet n'appartient qu'au seul Président de la République, aux membres de l'Assemblée du peuple selon un nombre de députés à définir dans la Constitution.
  - Fixer des échéances claires pour l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution.

**Pour plus de détails sur les recommandations ci-dessus, veuillez consulter :**

- ❖ La publication d'Amnesty International du 5 juin 2013, « Les législateurs tunisiens doivent saisir la dernière occasion qui se présente d'inscrire les droits humains pour tous dans la nouvelle Constitution de la Tunisie »  
<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE30/005/2013/fr/7080fa8b-2b2a-43cb-9d28-b84d77d8ed3d/mde300052013fr.html>
- ❖ La publication du Centre Carter du 12 juin 2013, « Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet »  
<http://cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-report-061213-french.pdf>
- ❖ La publication de Human Rights Watch du 13 mai 2013, « Tunisie : Le projet de Constitution doit être revu »  
<http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/13/tunisie-le-projet-de-Constitution-doit-etre-revu>

**Pour plus de renseignements, veuillez contacter :**

- ❖ Al Bawsala : Amira Yahyaoui (+216 27 666 383) ou [amira.yahyaoui@gmail.com](mailto:amira.yahyaoui@gmail.com)
- ❖ Amnesty International : Lotfi Azzouz (+216 71 353 417 ou +216 98 911 226) ou [lotfiazzouz@gmail.com](mailto:lotfiazzouz@gmail.com)
- ❖ Human Rights Watch : Amna Guellali (+216 24 485 324) ou [guellaa@hrw.org](mailto:guellaa@hrw.org)
- ❖ Centre Carter : Marion Volkmann: (+216 50 666 649) ou [marion.volkmann@tunisia.cceom.org](mailto:marion.volkmann@tunisia.cceom.org)



**POUR DIFFUSION IMMEDIATE**  
**26 juillet 2013**

**CONTACT: Tunis, Marion Volkmann +216 50 666 649; Atlanta, Deborah Hakes +1 404 420 5124**

**Déclaration du Centre Carter sur l'assassinat du député Mohamed Brahmi**

Le Centre Carter condamne fermement l'assassinat du député Mohamed Brahmi, membre de l'Assemblée Nationale Constituante et leader du Courant Populaire (*El Tayyar El Chaabi*). Un assassinat survenu le jour de la commémoration de la proclamation de la République tunisienne et six mois seulement après l'assassinat d'un autre leader de l'opposition, Chokri Belaïd.

Durant l'année écoulée, plusieurs actes de violence ont été perpétrés contre des membres de partis politiques, des activistes, des journalistes et autres citoyens. Le Centre condamne fermement de tels actes, et appelle tous les Tunisiens et notamment les acteurs politiques et sociaux à faire preuve de retenue, à rejeter toute forme de violence et à redoubler d'efforts pour encourager le dialogue dans cette phase critique du processus de transition. Le Centre réitère son appel aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la violence politique et les discours incitant à la haine. Le Centre appelle les autorités à enquêter sur l'assassinat de Mohamed Brahmi et de Chokri Belaïd, ainsi que sur les autres crimes à motivation politique afin d'éviter que ne s'enracine en Tunisie une culture de l'impunité.

Le Centre appelle également les autorités à garantir une protection renforcée des libertés d'expression et de convictions politiques et religieuses. Ces libertés devraient être inscrites dans la nouvelle Constitution, un projet pour lequel Mohamed Brahmi a consacré la plus grande partie de son mandat de député à l'Assemblée Nationale Constituante.

Le Centre exprime ses sincères condoléances à la famille du député Mohamed Brahmi ainsi qu'à ses amis et collègues et à tout le peuple tunisien.



## **Pour publication immédiate**

### **Tunisie : Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution**

#### ***Il faut garantir l'égalité pour tous et réaffirmer les obligations du pays au regard du droit international***

(Tunis, le 3 janvier 2014) – Il est crucial que la nouvelle Constitution de la Tunisie soit mise en conformité avec les normes internationales des droits humains et les obligations de ce pays au regard du droit international, ont déclaré aujourd'hui quatre organisations de défense des droits humains, au vu du vote article-par-article du projet de la Constitution qui sera entamé par l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) le 3 janvier 2014.

Parmi les modifications les plus urgentes figurent une affirmation claire que les conventions des droits humains ratifiées par la Tunisie sont obligatoires et priment sur les lois nationales ainsi que l'inclusion d'une disposition non discriminatoire énonçant le principe d'égalité entre l'homme et la femme dans toutes ses dimensions.

Le vote article-par-article et la première lecture du projet de la Constitution représentent l'étape finale du processus d'élaboration de la Constitution, menant à l'adoption d'une Constitution qui façonnera l'avenir de la Tunisie pour les générations futures. Les règles établies par l'assemblée exigent un vote séparé pour chaque article, avec une majorité absolue requise pour son approbation. L'assemblée devra alors approuver le projet dans sa globalité dans un vote séparé à la majorité des deux tiers. Si le projet n'obtient pas cette majorité, il sera de nouveau soumis au vote avec la même exigence des deux tiers. Si la deuxième tentative échoue, il sera soumis à un référendum national.

Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter, qui ont suivi indépendamment et dès son début le processus d'élaboration de la Constitution tunisienne, ont publié une déclaration commune le 24 juillet 2013 avec des recommandations en vue de renforcer les libertés et des droits humains dans la Constitution.

Suite à la publication du projet final de la Constitution le 1er juin 2013, l'assemblée a créé une « Commission des Consensus » chargée de parvenir à des accords sur les principales questions litigieuses de ce projet. Cette commission a travaillé avec des interruptions, mais avec des phases de travail intensif, afin de résoudre les différends, dans un contexte de crise politique déclenchée par l'assassinat du député Mohamed Brahmi, le 25 juillet 2013.

La commission a produit un nouveau projet de Constitution qui intègre les points de consensus reflétant, pour certains, des recommandations émises par des groupes de défense des droits humains. Le 2

---

janvier 2014, la plénière de l'ANC a révisé le règlement intérieur qui rend les recommandations de la Commission de Consensus contraignantes pour les divers groupes parlementaires qui composent l'ANC.

Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter souhaitent saluer les efforts fournis par la Commission des Consensus pour arriver à des accords avant le début du vote afin d'éviter les blocages lors des débats en plénière, ainsi que pour avoir assuré un processus aussi inclusif que possible.

Les quatre organisations estiment que plusieurs des recommandations produites par la commission sont à même de renforcer la protection constitutionnelle des droits et libertés. Néanmoins, certaines de ces recommandations ne vont pas assez loin et plusieurs questions essentielles n'ont toujours pas été abordées.

Les organisations appellent vivement l'ANC à améliorer la protection des droits et libertés dans le nouveau projet et à tenir compte des recommandations suivantes qui n'ont pas été proposées par la Commission des Consensus :

- Revoir la disposition sur la peine de mort dans la nouvelle Constitution. L'article 21 du dernier projet de Constitution prévoit que « le droit à la vie est sacré ; il ne peut lui être porté atteinte que dans des cas extrêmes fixés par la loi. » La formulation de cet article est vague car elle ne spécifie ni les cas ni les circonstances qui légitiment l'atteinte du droit à la vie. Les quatre organisations s'opposent à la peine de mort en toutes circonstances car elle constitue une violation inhérente du droit à la vie et de le droit de ne pas subir de traitement inhumain, cruel ou dégradant.
- Amender la phrase « *les droits de l'homme suprêmes/nobles et universels* » dans le préambule, en supprimant « suprêmes/nobles » étant donné que cela pourrait être interprété comme impliquant l'existence d'une hiérarchie des droits de l'homme universels. La terminologie « *suprêmes/nobles* » a été introduite lors du 4<sup>ème</sup> projet afin de remplacer une référence controversée aux « spécificités culturelles du peuple tunisien ». Même si la nouvelle formulation peut être considérée comme une amélioration, l'apposition de « *suprêmes/nobles* » pourrait réintroduire une nouvelle relativité et éroder l'essence même des droits de l'homme universels, qui sont par nature indivisibles, interdépendants et inter-reliés ;
- Amender l'article 19 afin d'assurer que tous les traités « *dûment approuvés et ratifiés* » par la Tunisie, sans exception, ont une valeur supérieure au droit national ; la formulation actuelle de l'article garantit seulement la suprématie des traités ratifiés par l'Assemblée des Représentants du Peuple, qui est le nom du futur organe législatif. Ceci pourrait signifier que les traités approuvés par les organes législatifs précédents n'auraient pas la même valeur juridique supérieure. L'article 19 devrait se référer à tous les traités « *dûment approuvés et ratifiés* » au lieu de faire référence à ceux approuvés par l'Assemblée des Représentants du Peuple, afin d'éviter une telle différenciation ;
- Renforcer d'avantage l'article 48 en incluant une disposition obligeant les juges à toujours interpréter les textes de loi, y compris la Constitution, de manière plus favorable à l'application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, en précisant qu'ils doivent tenir compte de l'interprétation des traités relatifs aux droits humains par tous les organes conventionnels, en tant que norme minimale ;



- 
- Renforcer les garanties des droits économiques, sociaux et culturels, en précisant que la Tunisie a l'obligation d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits, en utilisant le maximum des ressources disponibles dans le pays, notamment en prévoyant des mécanismes spécifiques pour mettre graduellement en œuvre ces droits ;
  - Consacrer les principes d'égalité et de non-discrimination devant la loi et les appliquer à toute personne relevant de la juridiction nationale tunisienne, les citoyens comme les étrangers. L'article 20 devrait préciser que la discrimination, directe et indirecte, est interdite pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de propriété, de naissance ou toute autre situation, et que les lois ou politiques étatiques discriminatoires sont inconstitutionnelles. Le projet actuel limite la protection des droits aux citoyens et ne précise pas les motifs de discrimination interdits.
  - Énoncer le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes ses dimensions. La Constitution devrait préciser que les hommes et les femmes sont égaux et ont droit à la pleine égalité en droit et en fait, ainsi qu'à l'égalité des chances dans tous les domaines de la vie – qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux, tels que définis dans les normes internationales relatives aux droits humains. L'article 45 devrait spécifier l'égalité en opportunité et *droits* entre les hommes et les femmes. La phrase suivante devrait être amendée : « *L'État prend toutes les mesures nécessaire pour éliminer la violence contre la femme* » pour y inclure « toutes formes de discrimination et de violence ». L'Assemblée devrait envisager d'ajouter une disposition visant à amener l'État à adopter des mesures positives dans tous ces domaines pour parvenir à une émancipation effective et égale des femmes.
  - Préciser clairement dans l'article 79 que toute restriction aux droits et libertés en situation d'état d'urgence doit être définie par la loi, manifestement nécessaire dans le but de protéger un objectif légitime, d'une manière qui soit proportionnée à la protection de cet objectif, pour une durée limitée, nécessaire aux exigences de la situation, et sous réserve de contrôle constitutionnel juridictionnel. En outre, préciser que les droits considérés comme intangibles, ou absolus, par le droit international, tels que l'interdiction de la torture et de l'esclavage et le droit à la liberté de conscience demeurent protégés et interdire leur restriction en vertu des pouvoirs d'urgence.
  - Indiquer clairement une interdiction des traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants et faire respecter le principe de non-refoulement, c'est-à-dire le retour forcé vers un pays où il y'a un risque sérieux de persécution.
  - Intégrer dans l'article 104 les normes internationales sur l'indépendance de la magistrature, notamment l'affirmation sans équivoque de la garantie d'inamovibilité, ainsi que les garanties relatives à la nomination, l'évolution de la carrière et la discipline. Préciser que la révocation des juges n'est possible que pour faute grave, à la suite de garanties d'un procès équitable et lorsque décidée par un haut conseil de la magistrature. De plus, le chapitre sur le pouvoir judiciaire devrait inclure des garanties solides de l'indépendance du parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Les organisations appellent également l'ANC à adopter les formulations proposées par la Commission des Consensus:

- Adopter le texte du projet recommandé par la Commission des Consensus afin de supprimer les restrictions excessives sur les droits et libertés dans la majorité des dispositions, y compris la liberté de circulation, la liberté d'expression et information, et la liberté de manifestation ;

- 
- Adopter le texte présenté par la Commission des Consensus renforçant la formulation de l'article 48 (clause de limitation générale des droits et libertés). La commission a proposé un texte qui reflète mieux les obligations juridiques internationales de la Tunisie en disposant que n'importe quelle restriction sur les droits et libertés devrait être limitée à ce qui est « *nécessaire et proportionnel pour la protection d'un but légitime* ».
  - Adopter le texte présenté par la Commission des Consensus concernant les dispositions transitoires, notamment, l'octroi à la Cour Constitutionnelle, et ce, dès sa création qui doit se faire dans l'année qui suit les élections législatives, d'un pouvoir total pour contrôler la constitutionnalité des lois (chapitre 10) et l'extension du droit de saisine de la cour au premier ministre ainsi qu'à 30 membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, en plus du Président de la République comme prévu initialement.

**Pour plus de détails sur les recommandations ci-dessus, veuillez consulter :**

- Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter du 24 juillet 2013, « Tunisie : Pour une meilleure protection des droits humains dans la nouvelle Constitution »

[http://www.cartercenter.org/news/pr/tunisia\\_072413.html](http://www.cartercenter.org/news/pr/tunisia_072413.html)

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/07/24/tunisie-pour-une-meilleure-protection-des-droits-humains-dans-la-nouvelle-constituti>

- Communiqué du Centre Carter du 12 juin 2013, « Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet »

<http://cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-report-061213-french.pdf>

- Communiqué d'Amnesty International du 5 juin 2013, « Les législateurs tunisiens doivent saisir la dernière occasion qui se présente d'inscrire les droits humains pour tous dans la nouvelle Constitution de la Tunisie »

<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE30/005/2013/fr/7080fa8b-2b2a-43cb-9d28-b84d77d8ed3d/mde300052013fr.html>

- Communiqué de Human Rights Watch du 13 mai 2013, « Tunisie : Le projet de Constitution doit être revu »

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/13/tunisie-le-projet-de-Constitution-doit-etre-revu>

**Pour plus de renseignements, veuillez contacter :**

À Tunis, pour Al Bawsala : Amira Yahyaoui (anglais, français, arabe) : [+216 27 666 383](tel:+21627666383) ou [amira.yahyaoui@gmail.com](mailto:amira.yahyaoui@gmail.com)

À Tunis, pour Amnesty International : Lotfi Azzouz (anglais, français, arabe) : +216 71 353 417 ou +216 98 911 226 ou [lotfiazzouz@gmail.com](mailto:lotfiazzouz@gmail.com)

À Tunis, pour Human Rights Watch : Amna Guellali (anglais, français, arabe) : +216 24 485 324 ou [guellaa@hrw.org](mailto:guellaa@hrw.org)

---

À Tunis, pour le Centre Carter : Marion Volkmann (anglais, français) : +216 50 666 649 ou [marion.volkmann@tunisia.cceom.org](mailto:marion.volkmann@tunisia.cceom.org)



## Tunisie : Améliorer les garanties relatives à l'indépendance de la Justice

*Assurer au pouvoir judiciaire le pouvoir de protéger les droits humains*

(Tunis, 13 janvier 2014) – Alors que l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne a entamé la discussion du chapitre relatif au pouvoir juridictionnel dans la nouvelle Constitution, Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et Le Centre Carter, appellent les élus à renforcer les garanties nécessaires à l'indépendance de la Justice.

Sous l'ancien régime du Président Zine El Abidine Ben Ali, le pouvoir judiciaire était subordonné à l'exécutif et manquait d'indépendance. Selon les quatre organisations, il est dès lors essentiel que la nouvelle Constitution tunisienne garantisse pleinement l'indépendance et l'impartialité de la Justice. « Les Tunisiens méritent une Constitution qui contienne des garanties claires d'indépendance de la Justice », affirme Marion Volkmann, Directrice du Bureau de Tunis du Centre Carter. « La nouvelle Constitution de la Tunisie devrait marquer un nouveau départ par rapport à un passé caractérisé par l'ingérence politique de l'exécutif, et accorder au pouvoir judiciaire l'autorité et l'indépendance nécessaires à la protection des droits humains ».

Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter ont suivi le processus constituant depuis son commencement en février 2012 et ont formulé des recommandations pour renforcer les droits humains et les libertés dans la Constitution, notamment dans une déclaration conjointe du 3 janvier 2014.

Le projet de chapitre sur le pouvoir judiciaire contient plusieurs articles positifs qui tiennent compte des principes généraux relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par exemple, l'article 100 dispose : « La Justice est un pouvoir indépendant qui garantit l'instauration de la justice, la supériorité de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et des libertés ». L'indépendance des juges est confirmée dans la mesure où ils ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la Constitution et de la loi. L'article 106 interdit toute ingérence dans le pouvoir judiciaire.

Les quatre organisations ont accueilli favorablement ces dispositions qui reflètent les normes internationales. A titre d'exemple, les Principes Fondamentaux des Nations Unis relatifs à l'Indépendance de la Magistrature exigent que les principes relatifs à l'indépendance de la magistrature soient énoncés dans la Constitution du pays.

Toutefois, le projet de chapitre contient de garanties insuffisantes concernant le mandat des juges, en-deçà des normes internationales énoncées entre autres dans les Directives et Principes sur le Droit à un Procès Equitable en Afrique. Tout en interdisant la révocation des juges ou leur mutation sans leur consentement, le projet prévoit des exceptions « dans le respect des garanties prévues par la loi ». Une formulation qui

---

pourrait être utilisée à mauvais escient par les pouvoirs exécutif et législatif et qui risquerait de compromettre l'essence même de cette protection. Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch, et le Centre Carter recommandent donc que l'ANC énonce clairement dans l'article 104 que toute mesure disciplinaire contre un juge ne devrait être possible que pour faute grave, telle que déterminée par le Conseil Supérieur de la Magistrature et en respectant les garanties d'une procédure régulière.

Le projet de Constitution prévoit à l'article 109 la création d'un Conseil Supérieur de la Magistrature avec un mandat qui « garantit le bon fonctionnement de la Justice et le respect de son indépendance. L'instance des Conseils juridictionnels propose les réformes et donne son avis sur les propositions et les projets de lois relatifs à la magistrature qui lui sont présentés obligatoirement. Les trois Conseils sont compétents pour statuer sur les questions relatives à la carrière et à la discipline des magistrats. »

La Commission des Consensus, chargée de parvenir à un large accord sur les questions constitutionnelles les plus controversées, a proposé un amendement qui porterait le nombre des juges de ce Conseil à deux tiers, "la majorité d'entre eux (étant) élus par leurs pairs et le reste nommé," le tiers restant comprenant des personnalités à l'indépendance et à l'expertise démontrée.

Toutefois, cette formulation est loin d'assurer la pleine indépendance du pouvoir judiciaire et ce, à deux niveaux: tout d'abord, les juges élus par leurs pairs pourraient être une minorité au sein du Conseil, ce qui pourrait le laisser sous le contrôle de membres nommés par le pouvoir exécutif ou législatif. Plusieurs instruments internationaux recommandent que ces organismes aient une partie importante, voire une majorité de membres élus par le pouvoir judiciaire. Par exemple, la Charte Européenne de 1998 sur le statut des juges "prévoit l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif dans laquelle au moins la moitié de ceux qui siègent sont des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large du pouvoir judiciaire." Ensuite, l'amendement proposé n'indique pas comment les membres non juges devraient être choisis : nommés par le gouvernement, élus par le Parlement ou par toute autre procédure. Cela laisse une latitude excessive aux autorités gouvernementales en ce qui concerne les procédures de sélection et n'offre pas de garanties constitutionnelles suffisantes pour leur indépendance vis-à-vis des deux autres branches de l'Etat.

Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter recommande que l'ANC énonce à l'article 109 que la moitié au moins du Conseil Supérieur de la Magistrature soit composé de juges élus par leurs pairs. Ils recommandent en outre que la Constitution précise les procédures de nomination des juges et veiller à ce que les non-juges sélectionnés bénéficient d'une large confiance et de légitimité et que toute nomination par le Parlement requiert au moins une majorité des deux tiers.

La Constitution a également étendu les garanties d'indépendance au Ministère public qui "fait partie de l'appareil judiciaire et jouit des mêmes garanties". L'article 112 exige des procureurs de «s'acquitter de leurs fonctions conformément à la politique pénale de l'Etat dans le respect des procédures prévues par la loi ». Les quatre organisations recommandent à l'ANC de conserver cette formulation et de rejeter l'amendement qui la change en « politique pénale gouvernementale » ainsi que de préciser que cette politique doit être conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution et les normes internationales des droits humains.

## **Contexte**

L'ANC a commencé le vote sur la Constitution en séance plénière le 3 janvier 2013. À ce jour, elle a terminé le vote sur le préambule, les principes généraux, et les chapitres sur les droits et libertés et le régime politique. Le vote article par article et la première lecture complète du projet de Constitution sera

---

la dernière étape du processus. Les règles de passage des articles exigent un vote séparé sur chaque article, avec une majorité simple requise pour le passage. L'assemblée doit ensuite approuver l'ensemble du projet dans un vote séparé. Si le projet échoue à la majorité des deux tiers, le projet sera soumis en deuxième lecture pour le vote à la même majorité recueillie des deux tiers. Si la deuxième tentative échoue, le projet de Constitution sera soumis à un référendum national.

**Pour plus de détails sur les recommandations ci-dessus, veuillez consulter :**

- Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et le Centre Carter du 3 janvier 2014, « Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution Il faut garantir l'égalité pour tous et réaffirmer les obligations du pays au regard du droit international »

<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-Constitution-joint-statement-010314-french.pdf>

- Communiqué du Centre Carter du 12 juin 2013, « Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet »

<http://cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-full-report-061213-french.pdf>

- Communiqué d'Amnesty International du 5 juin 2013, « Les législateurs tunisiens doivent saisir la dernière occasion qui se présente d'inscrire les droits humains pour tous dans la nouvelle Constitution de la Tunisie »

<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE30/005/2013/fr/7080fa8b-2b2a-43cb-9d28-b84d77d8ed3d/mde300052013fr.html>

- Communiqué de Human Rights Watch du 13 mai 2013, « Tunisie : Le projet de Constitution doit être revu »

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/13/tunisie-le-projet-de-Constitution-doit-etre-revu>

**Pour plus de renseignements, veuillez contacter :**

À Tunis, pour Al Bawsala : Amira Yahyaoui (anglais, français, arabe) : [+216 27 666 383](tel:+21627666383) ou [amira.yahyaoui@gmail.com](mailto:amira.yahyaoui@gmail.com)

À Tunis, pour Amnesty International : Lotfi Azzouz (anglais, français, arabe) : +216 71 353 417 ou +216 98 911 226 ou [lotfiazouz@gmail.com](mailto:lotfiazouz@gmail.com) et Bénédicte Goderiaux (anglais, français) : +44 203 036 5404

À Tunis, pour Human Rights Watch : Amna Guellali (anglais, français, arabe) : +216 24 485 324 ou [guellaa@hrw.org](mailto:guellaa@hrw.org)

À Tunis, pour le Centre Carter : Marion Volkmann (anglais, français) : +216 50 666 649 ou [marion.volkmann@tunisia.cceom.org](mailto:marion.volkmann@tunisia.cceom.org)





**POUR DIFFUSION IMMEDIATE**

**29 janvier 2014**

**CONTACT:**

**Tunis, Marion Volkmann +216 50 666 649, [marion.volkmann@tunisia.cceom.org](mailto:marion.volkmann@tunisia.cceom.org)**

**Atlanta, Deborah Hakes +1 404 420 5124, [dhakes@emory.edu](mailto:dhakes@emory.edu)**

**Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne pour l'adoption historique de la nouvelle Constitution**

Le Centre Carter félicite les membres de l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne ainsi que le peuple tunisien pour l'adoption de sa nouvelle Constitution.

L'adoption de cette Constitution marque une étape historique dans la transition de la Tunisie vers la démocratie. Le Centre salue le peuple tunisien qui, en dépit des nombreux défis auxquels il a dû faire face, est parvenu à élaborer de manière consensuelle une Constitution qui reflète la diversité du peuple tunisien et protège ses droits démocratiques.

L'expérience tunisienne établit non seulement les fondements d'un Etat démocratique, mais fera également office de modèle pour d'autres pays en transition. «En adoptant une nouvelle Constitution à travers un processus pacifique et consensuel, la Tunisie a envoyé un message d'espoir aux autres pays de la région qui luttent pour la liberté et la démocratie », a déclaré l'ancien président américain Jimmy Carter.

L'adoption de la nouvelle Constitution constitue un premier pas vers la démocratie. Le Centre Carter encourage toutes les parties prenantes tunisiennes à poursuivre ce processus en soutenant le nouveau gouvernement dans les tâches qu'il lui reste à mener durant les dernières phases de la période transitoire. Il leur incombera de mettre en place les institutions prévues par la nouvelle Constitution et d'organiser des élections crédibles, tout en gardant vivant l'esprit de consensus qui a fait le succès du processus constituant.

---

Après avoir observé les élections de l'ANC d'octobre 2011, le Centre Carter suit le processus d'élaboration de la Constitution et les développements liés à la mise en place des cadres institutionnel et juridique pour les futures élections. Le Centre Carter évalue ces processus par rapport aux lois nationales et aux obligations qui incombent à la Tunisie en vertu des traités internationaux auxquels le pays a adhéré.

####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.*

*Suivez l'actualité et les activités du Centre Carter en Tunisie sur notre page Facebook :*

[www.facebook.com/TCCTunisia](http://www.facebook.com/TCCTunisia)

*Visitez notre site web : [CarterCenter.org](http://CarterCenter.org) / Suivez-nous sur Twitter : [@CarterCenter](https://twitter.com/CarterCenter) et Facebook :*

*[Facebook.com/CarterCenter](https://www.facebook.com/CarterCenter) / Soutenez notre cause : [Causes.com/CarterCenter](http://Causes.com/CarterCenter) / Regardez-nous sur*

*Youtube : [YouTube.com/CarterCenter](https://www.youtube.com/CarterCenter) / Ajoutez-nous sur Google+ : <http://google.com/+cartercenter>*



**POUR DIFFUSION IMMEDIATE**  
**10 avril 2014**

**CONTACT:**

**Tunis, Sara Abbas 00216 26 986 205, [sara.abbas@tunisia.cceom.org](mailto:sara.abbas@tunisia.cceom.org)**  
**Atlanta, Deborah Hakes: 001 404 420 5124, [dhakes@emory.edu](mailto:dhakes@emory.edu)**

**Le Centre Carter félicite l'ANC pour la consécration des droits humains dans la Constitution et plaide pour leur mise en œuvre immédiate**

Le Centre Carter a publié, ce jour, une déclaration retraçant l'évolution de certaines questions clés dans le texte de la Constitution tunisienne et mettant en exergue un nombre de problématiques, dont la protection des citoyens contre toute discrimination, la consécration de l'inamovibilité des juges et la protection des droits fondamentaux durant des circonstances exceptionnelles, notamment en période d'état d'urgence. Les autorités tunisiennes devraient à cet égard, prendre les mesures législatives nécessaires à leur renforcement.

« La nouvelle Constitution pose des fondements solides pour la mise en place d'un Etat de droit et la protection des droits humains en Tunisie » a déclaré l'ancien Président américain Jimmy Carter. « Il est maintenant essentiel de procéder à une révision rigoureuse du cadre juridique afin de le mettre en conformité avec la nouvelle Constitution et d'assurer la pleine réalisation des droits qui y sont inscrits. Par ailleurs, l'instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité devrait être mise en place dans les plus brefs délais, afin que les projets de lois soient soumis à son examen, et plus particulièrement, celui de la loi électorale actuellement en cours de discussion. »

Le Centre Carter a suivi le processus d'élaboration de la Constitution tunisienne depuis ses débuts en février 2012 avec le démarrage des travaux des six commissions constituantes. Le Centre a, en outre, évalué les projets de Constitution successifs en les confrontant aux obligations internationales de la Tunisie relatives au respect des droits civils et politiques. Cette déclaration met l'accent aussi bien sur le contenu de la Constitution que sur le processus de son adoption. Les principales recommandations de la déclaration sont présentées ci-après, et le texte complet de la déclaration est disponible sur [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org) ainsi que sur la page facebook du bureau du Centre Carter en Tunisie [www.facebook.com/TCCTunisia](https://www.facebook.com/TCCTunisia)

---

Porté par une volonté bienveillante de soutenir le processus de transition démocratique en Tunisie, le Centre Carter présente les recommandations suivantes:

### ***DROITS HUMAINS***

- Revoir et réformer le cadre juridique actuellement existant en Tunisie pour s'assurer que les lois et réglementations nationales reflètent et respectent les engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains ainsi que des droits consacrés dans la nouvelle Constitution.
- Intégrer dans des lois organiques des garanties du principe d'égalité de vote ainsi que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Veiller, par ailleurs, à ce que ces principes soient appliqués à tout individu en Tunisie, citoyen ou étranger, en conformité avec le droit international.
- Encourager l'Etat à lutter non seulement contre la violence faite aux femmes mais également contre toutes les formes de discrimination à leur égard. Adopter, en outre, des mesures concrètes pour protéger les droits des femmes, tels que la consécration de mécanismes à même de faire progresser la parité sur les listes de candidatures aux élections.
- Préciser, dans les textes de loi y relatifs, l'obligation qu'a la Tunisie d'adopter des mécanismes qui garantissent la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels au maximum de ses ressources disponibles.

### ***MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION***

- Les juges devraient interpréter la loi, et notamment la Constitution, de façon à favoriser l'application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, et prendre en considération, à cet effet, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains y compris celle des juridictions et commissions internationales, comme une norme minimale.
- Encourager juges et législateur à protéger la liberté de religion ou de croyance, y compris celle d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou une croyance, et veiller à ce que toute restriction soit conforme à la Clause Générale de limitation inscrite dans la Constitution.
- En temps de circonstances exceptionnelles, notamment dans le cas de l'état d'urgence, veiller à ce que toute restriction aux droits et libertés soit spécifique, nécessaire, proportionnelle et puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et que cette restriction soit levée après une période définie. Préciser, en outre, que les droits considérés comme indérogeables en droit international restent protégés et exclus de toute restriction dûe à ces circonstances exceptionnelles.

### ***INSTITUTIONS***

- Intégrer dans le cadre juridique des dispositions visant à assurer l'indépendance de la justice, en matière de nomination, de promotion, et de discipline (du corps judiciaire) y compris par la consécration de l'inamovibilité. La révocation des juges devrait être limitée aux cas de fautes graves, suite à un procès équitable et, conformément à la Constitution, sur décision motivée du Conseil Supérieur de la Magistrature, une fois celui-ci établi.

- 
- Mettre en place dans les meilleurs délais la commission provisoire en charge du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, afin qu'elle puisse revoir le projet de loi électorale. La commission devrait disposer de l'autorité et des ressources nécessaires pour exercer ses fonctions de manière indépendante et efficace.
  - Envisager de soumettre le règlement intérieur de la future Assemblée des Représentants du Peuple à l'examen de la commission provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi.
  - Faciliter l'accès de la société civile et des médias aux travaux des commissions et aux discussions en plénière relatifs à la loi électorale, ainsi qu'aux lois qui seront ultérieurement discutées par l'Assemblée Nationale Constituante, comme cela a été le cas lors du processus d'adoption de la Constitution.
  - Intensifier les campagnes de sensibilisation pour informer le public sur la Constitution.

Après avoir observé les élections de l'Assemblée Nationale Constituante en octobre 2011, le Centre Carter a maintenu une présence en Tunisie afin de suivre et d'évaluer le processus d'élaboration de la Constitution et les préparatifs des prochaines élections. Le Centre Carter évalue ces processus par rapport aux lois nationales et aux obligations qui incombent à la Tunisie en vertu des traités internationaux auxquels le pays a adhéré notamment, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

*Suivez l'actualité et les activités du Centre Carter en Tunisie sur notre page Facebook :*  
[www.facebook.com/TCCTunisia](http://www.facebook.com/TCCTunisia)

#####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.*

Visitez notre site web [CarterCenter.org](http://CarterCenter.org) | Suivez-nous sur Twitter [@CarterCenter](https://twitter.com/CarterCenter) | Aimez-nous sur Facebook [Facebook.com/CarterCenter](https://www.facebook.com/CarterCenter) | Soutenez nos Causes [Causes.com/CarterCenter](https://causes.com/CarterCenter) | Regardez-nous sur YouTube [YouTube.com/CarterCenter](https://www.youtube.com/CarterCenter) | Ajoutez-nous à votre cercle Google+ <http://google.com/+CarterCenter>



## **Le Centre Carter félicite l'ANC pour la consécration des droits humains dans la Constitution et plaide pour leur mise en œuvre immédiate**

**10 avril 2014**

Trois ans après la chute du régime de Ben Ali, et plus de deux ans après les élections de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC), les Tunisiens ont franchi une étape décisive dans le processus de rupture avec le passé autoritaire en adoptant officiellement une nouvelle Constitution le 27 janvier 2014. Bien que le chemin vers la Constitution ait été jalonné de défis, il n'en demeure pas moins qu'un esprit d'ouverture, de compromis et de consensus a prévalu lors de son élaboration, permettant ainsi à la Tunisie d'atteindre cette étape historique.

Les différents projets de Constitution ont considérablement évolué à travers ce processus de deux ans, notamment afin d'assurer davantage de clarté et une plus grande protection des droits et libertés fondamentaux. Mais si l'adoption du texte final de la Constitution représente, certes, une étape clé de la phase transitionnelle, elle n'est pas suffisante à elle seule pour garantir un passage réussi de l'autoritarisme vers la démocratie.

Le Centre Carter a suivi le processus constituant en Tunisie depuis février 2012, date à laquelle l'ANC a entamé son travail d'élaboration de la Constitution. Pour ce faire, le Centre a régulièrement rencontré un large spectre de représentants de la classe politique et de la société civile et a assisté aux séances et débats publics de l'ANC ainsi qu'à de nombreux ateliers d'experts portant sur le processus constituant. Le Centre a ainsi évalué ce processus au regard des obligations internationales de la Tunisie en matière de droits civils et politiques. Il s'est prononcé tant sur le contenu de la Constitution que sur son processus d'élaboration, et a notamment évalué l'inclusivité de ce processus ainsi que son respect des principes de transparence et de participation aux affaires publiques du pays<sup>361</sup>.

Dans la présente déclaration, le Centre Carter se propose d'offrir un aperçu du processus d'élaboration et d'adoption de la Constitution ainsi qu'une analyse de certains aspects clés de son contenu. La nouvelle Constitution garantit une protection certaine des droits et libertés, et pose les piliers d'un pouvoir judiciaire indépendant. Il est à noter cependant que la formulation vague de certains articles pourrait à l'avenir permettre des interprétations contredisant d'autres dispositions constitutionnelles. L'étape de mise en œuvre de la Constitution, et plus précisément l'harmonisation des lois et règlements avec les principes des droits humains consacrés dans la Constitution, sera essentielle pour garantir le respect de ces engagements. Ce processus se devrait d'être mené de façon à garantir un haut degré de protection des droits humains et ce, de manière égalitaire tant pour les citoyens tunisiens que pour les étrangers résidant dans le pays.

---

<sup>361</sup> L'Article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) stipule que « tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ».



---

## Le processus constituant

### *Cadre juridique*

Deux textes juridiques régissent la question du vote de la Constitution – la loi portant sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics (connue sous l'acronyme "OPPP" ou "la petite Constitution"<sup>362</sup>) et le règlement intérieur de l'ANC. Ce dernier n'a pas le statut de loi mais guide le travail de l'Assemblée.

L'Article 3 de l'OPPP, adopté par l'ANC le 16 décembre 2011, spécifie qu'une majorité absolue des membres de l'ANC est requise pour adopter chaque article, et une majorité des deux-tiers pour l'adoption de la Constitution dans son intégralité. Ce même article spécifie en outre que si la Constitution ne recueille pas la majorité requise lors de la première lecture, un second vote doit avoir lieu dans un délai d'un mois. Si le texte n'avait pas recueilli la majorité des deux-tiers lors de cette deuxième lecture, le projet de Constitution aurait été soumis à référendum, son adoption requérant alors une majorité absolue des votes.

Le règlement intérieur a fait l'objet de quatre modifications après son adoption en janvier 2012<sup>363</sup>. Il comporte plusieurs dispositions relatives au processus de vote, régi par la section générale relative à la plénière (Articles 83-93), la section relative au quorum lors des votes en plénière (Articles 94-97), et le chapitre IV (Articles 103-107) entièrement consacré à l'adoption de la Constitution. L'Article 107 du règlement intérieur dispose que l'adoption du projet de Constitution doit être conforme à l'Article 3 de l'OPPP.

### *Contexte du vote*

L'ANC a commencé le processus d'élaboration de la Constitution en février 2012, lorsque les six commissions constituantes mises en place par l'ANC se sont réunies pour la première fois<sup>364</sup>. Chaque commission a été chargée de la rédaction d'articles relatifs à des chapitres spécifiques de la future Constitution. Le processus constituant s'est achevé deux ans plus tard, en février 2014, avec la publication de la Constitution au Journal Officiel et son entrée en vigueur.

En août 2012, les commissions constituantes ont rendu les premières versions de leurs chapitres (premier projet de Constitution), lesquelles ont été revues par le Comité de coordination et de rédaction (Comité de rédaction)<sup>365</sup>. Le Comité a émis des commentaires sur ces textes et les a ensuite resoumis aux commissions afin qu'elles continuent leurs travaux. Une seconde compilation de ces travaux, connue sous l'appellation de second projet de Constitution, a été rendue publique le 14 décembre 2012, deux jours avant le début du processus de consultation nationale<sup>366</sup>.

---

<sup>362</sup> Loi constituante n°2011-6 en date du 16 décembre 2011 relative à l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>363</sup> L'ANC a adopté son règlement intérieur le 20 janvier 2012 (publié au Journal Officiel, JORT, le 14 février 2012). Le premier amendement date du 15 mars 2013, (publié au JORT le 22 mars 2013). Les Articles 24, 36, 38, 52, 61, 62, 72, 82, 85, 87, 89, 91, 100, 104, 106, 108, 109, 114, et 126 ont fait l'objet d'amendement. L'Article 88 bis a également été ajouté. Le second amendement du règlement intérieur a eu lieu le 4 novembre 2013 (publié au JORT le 29 novembre 2013). Les Articles 36, 79, 106, 126 et 89 ont fait l'objet de modification. Le troisième amendement a eu lieu le 27 novembre 2013 (publié au JORT le 6 décembre, 2013). Les Articles 36 (nouveau) et 79 (nouveau) ont été modifiés de même que l'Article 20. Le quatrième amendement du règlement intérieur I date du 2 janvier 2014 (publié au JORT le 14 janvier 2014). L'Article 41 a été modifié et un Article 106 bis ajouté.

<sup>364</sup> Les six commissions constituantes se sont respectivement penchées sur les thèmes suivants : 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relation entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles ; et 6) Pouvoir local.

<sup>365</sup> Le Comité de coordination et de rédaction était composé du Président de l'ANC, du Rapporteur Général, de ses deux adjoints ainsi que des présidents et des rapporteurs des commissions constituantes.

<sup>366</sup> Les consultations publiques ont commencé avec la tenue de deux sessions réunissant les représentants des étudiants à Tunis et à Sfax. Elles ont été suivies par des sessions publiques pendant le mois de janvier 2013, qui ont eu lieu dans les 24 gouvernorats à raison de six gouvernorats par

---

En parallèle des consultations nationales qui se déroulaient dans les régions entre décembre 2012 et février 2013, l'ANC a également organisé des débats généraux en séance plénière sur les différents chapitres du projet de Constitution, permettant ainsi aux députés qui n'avaient pas participé aux travaux des six commissions constituantes de présenter leurs points de vue<sup>367</sup>.

Conformément à l'amendement du règlement intérieur de l'ANC, les commissions constituantes ont alors examiné, entre le 21 mars et le 10 avril 2013, les recommandations et suggestions émises lors de ces débats généraux ainsi que lors des consultations nationales dans les régions et également lors du dialogue avec la société civile qui a eu lieu en septembre 2012<sup>368</sup>. Le 10 avril 2013, les chapitres révisés de chacune des commissions (désignés dans ce rapport comme le projet non officiel *2bis*) ont été transmis pour complément d'examen au Comité de rédaction, sans pour autant être rendus publics.

Le règlement intérieur amendé qui ne délimitait pas clairement l'étendue des compétences du Comité de rédaction en matière de consolidation et d'harmonisation des différents projets<sup>369</sup> a fait l'objet d'interprétations diverses de la part des parties concernées. Une polémique a éclaté lorsque le Comité a non seulement tranché entre les différentes propositions portant sur la forme du régime politique sans pour autant recourir à davantage de consultation avec les commissions mais aussi apporté des modifications substantielles aux versions finales d'articles arrêtés au sein des commissions.

Ce projet de Constitution préparé par le Comité de rédaction a été communiqué aux médias de manière non officielle puis, dans un second temps, publiée officiellement le 22 avril 2013 (troisième projet de Constitution). Ce texte a ensuite été soumis à un groupe d'experts sélectionnés par le Bureau de l'ANC<sup>370</sup> sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes<sup>371</sup>.

Dans le même temps, deux dialogues nationaux ont été organisés pour discuter des points litigieux qui subsistaient dans la Constitution, ainsi que d'autres questions d'ordre politique, économique et sécuritaire. Le premier dialogue national, tenu à l'initiative du Président de la République, a réuni la plupart des partis politiques les plus importants, tandis que le second, convoqué par l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (UGTT), s'inscrivait dans la continuité d'une initiative lancée en 2012 et réunissait un plus large spectre de partis et d'organisations de la société civile. Le Comité de rédaction a repris ses travaux en vue d'incorporer le contenu des accords conclus sur les questions constitutionnelles au cours de ces dialogues nationaux, mais l'a fait avant la clôture du second dialogue national. Le Comité a également ajouté un dixième chapitre au projet de Constitution portant sur les dispositions transitoires censé clarifier

---

weekend. D'autres consultations ciblant les Tunisiens ont également été organisées aux mois de janvier et février 2013 dans des circonscriptions électorales en France et en Italie. Le Centre Carter a assisté à environ la moitié des sessions organisées en Tunisie.

<sup>367</sup> Le premier anniversaire des élections du 23 octobre 2011 a été marqué par la tenue d'une séance plénière, durant laquelle ont été discutés le préambule et les principes généraux du projet de Constitution, ainsi que les procédures de révision et les dispositions finales. Dans le même temps, les commissions en charge des autres chapitres poursuivaient leurs travaux. Les débats généraux en plénière portant sur les autres chapitres du projet de Constitution se sont tenus entre le 17 janvier 2013 et le 25 février 2013.

<sup>368</sup> L'Article 104 du règlement intérieur tel qu'amendé en mars 2013 dispose que "les commissions constituantes examinent les commentaires et les propositions issus du débat général ainsi que des consultations nationales sur la constitution dans une période n'excédant pas 10 jours à partir de la date de réception des rapports".

<sup>369</sup> L'Article 104 tel qu'amendé en mars 2013 dispose que « le comité se réunit pour préparer la version finale du texte du projet de Constitution en se basant (accent ajouté) sur le travail des commissions et avec l'aide d'experts ».

<sup>370</sup> Le Bureau est composé du président de l'ANC et de neuf autres membres (Article 28 du règlement intérieur).

<sup>371</sup> Certains experts sélectionnés, dont des constitutionnalistes renommés, ont toutefois décliné la proposition de participer à ce groupe d'experts. L'ambiguïté de leur mandat de même que l'exclusion de certains juristes du processus ont été les principales raisons avancées pour justifier ce refus. Kais Saïd a été le premier expert à décliner la proposition. Iyadh Ben Achour, Chafik Sarsar and Hafidha Chekir ont également refusé de rejoindre le comité d'experts, suite à l'envoi d'une lettre commune au Président de l'ANC, dans laquelle ils demandaient des clarifications sur le rôle des experts (notamment si leur travail se limitait à la forme ou bien touchait aussi au fonds du texte), laquelle lettre est demeurée sans réponse.

---

tant le processus que les délais de transition de l'ordre constitutionnel antérieur au nouveau, y compris les délais pour la tenue des élections législatives et présidentielles.

La version finale du projet de Constitution (également désigné par quatrième projet ou projet final) a été officiellement présentée aux médias le 1er juin 2013. Cette dernière version a, une nouvelle fois, provoqué de vives réactions, certains membres de l'ANC affirmant que la version n'était pas fidèle aux travaux des six commissions constituantes. Certains membres de l'opposition ont soutenu que le Comité de rédaction avait outrepassé ses prérogatives en apportant des changements substantiels aux articles établis par les six commissions dans le projet non officiel *2bis* et en ajoutant un chapitre consacré aux dispositions transitoires sans pour autant consulter les commissions.

Afin de surmonter la crise, Mustapha Ben Jaâfar, le Président de l'ANC, a créé une commission ad hoc composée de 23 membres chargée d'examiner les points de désaccord. Présidée par lui-même, cette « Commission des consensus » comprenait des représentants des différents groupes parlementaires ainsi que des membres indépendants de l'ANC. La Commission a commencé par identifier les points litigieux de la version finale du projet, pour tenter ensuite de parvenir à un accord à leur sujet. L'objectif étant de faciliter le débat général et le vote article-par-article de la Constitution, et ainsi de permettre l'adoption du texte par le plus grand nombre de députés<sup>372</sup>.

L'assassinat du député Mohamed Brahmi, le 25 juillet 2013, a provoqué une crise politique majeure, incitant la majorité des députés de l'opposition à suspendre leur participation au sein de l'Assemblée. Moins de deux semaines après cet attentat, le Président Ben Jaâfar décida de suspendre les activités de l'ANC et un dialogue national fut lancé pour tenter de résoudre la crise<sup>373</sup>. L'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (UGTT), l'Union Tunisienne pour l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat (UTICA), la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH) et l'Ordre national des avocats – souvent désignés par l'appellation de Quartet – ont alors officiellement amorcé un processus de dialogue national en octobre 2013, et ce, après plusieurs mois de négociations en coulisse avec les partis politiques. Ce forum a fourni aux acteurs politiques une véritable plate-forme pour parvenir à un consensus sur les questions litigieuses, y compris celles portant sur la Constitution<sup>374</sup>. L'ANC a repris ses activités peu après le lancement du dialogue national fin octobre 2013.

Alors que l'essentiel du dialogue national portait sur la formation d'un nouveau gouvernement, la Commission des consensus de l'ANC s'est chargée de la reprise du processus constituant<sup>375</sup>. Malgré l'interruption des activités de l'ANC pendant presque trois mois, cette Commission a toutefois réussi à se réunir à 37 reprises entre le 29 juin et le 27 décembre 2013. La Commission est parvenue pendant cette période à un accord portant sur 52 points litigieux, notamment sur des questions relatives au préambule et à 29 articles au total<sup>376</sup>. Vers la fin du processus, la Commission a également requis le conseil d'experts constitutionnels réputés, en particulier concernant les dispositions transitoires<sup>377</sup>.

---

<sup>372</sup> La crise s'est étendue au débat général portant sur le quatrième et dernier projet qui a eu lieu entre le 1er et le 15 juillet 2013, et dont la première session a été interrompue par les protestations de certains députés. L'annonce par le président de l'ANC de la création d'une Commission des consensus a apaisé les tensions et a permis la reprise des débats.

<sup>373</sup> Le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar a annoncé sa décision de suspendre les activités de l'ANC lors d'une allocution télévisée en date du 6 août 2013.

<sup>374</sup> Le dialogue s'est articulé autour de trois volets : (1) la formation d'un nouveau gouvernement ; (2) l'adoption d'une constitution ; (3) l'élection des membres de l'organe chargé des élections et l'adoption de la loi électorale.

<sup>375</sup> La Commission des consensus a initialement identifié plusieurs questions litigieuses, touchant quasiment chaque chapitre de la Constitution y compris le préambule (la liste a été établie le 11 juillet 2013). Cette liste a ensuite été revisitée de manière à comprendre uniquement les questions litigieuses les plus importantes (liste issue des accords conclus pendant la période allant du 16 au 18 juillet 2013, et désignée désormais par l'appellation de liste du 18 juillet), notamment le préambule et les dispositions transitoires. Certaines questions soulevées dans la première liste ont également été revisitées par les membres de la Commission à une date ultérieure.

<sup>376</sup> Le document est intitulé « Réunions de la Commissions des consensus », ANC, décembre 2013.

<sup>377</sup> L'Article 59 du règlement intérieur permet aux commissions de consulter « toute personne dont l'avis leur semble pertinent » sur toute question, y compris les experts et les représentants du gouvernement. Plusieurs experts ont ainsi été consultés à divers moments du processus.

---

Au sein de l'ANC, le désaccord s'est articulé non seulement autour de questions liées au contenu de la Constitution, mais également à propos de la nature contraignante ou non-contraignante des accords conclus par la Commission des consensus. L'une des questions les plus controversées pendant les négociations, et ce, jusqu'au moment du vote, était de savoir comment garantir que les différents groupes parlementaires, partis politiques et députés indépendants de l'ANC respecteraient les décisions prises par leurs représentants respectifs au sein de cette Commission. Celle-ci n'étant ni prévue formellement au sein de l'ANC, ni mentionnée par le règlement intérieur, certains ont craint que la plénière refuse d'entériner les accords que la Commission avait conclus.

A la suite de longs débats, et un jour seulement avant le lancement du vote article-par-article, la séance plénière de l'ANC a modifié son règlement intérieur afin de doter la Commission des consensus d'un statut officiel et de spécifier que les « amendements émanant de la Commission des consensus sont contraignants pour tous les groupes parlementaires »<sup>378</sup>.

### *Chronologie du vote*

La première étape décisive de la phase du vote article-par-article a été franchie le 30 décembre 2013 lorsque les députés ont été autorisés à soumettre leurs propositions d'amendements portant sur des articles spécifiques de la Constitution et ce pendant une journée seulement<sup>379</sup>. Le jour suivant, ces amendements ont été remis à tous les députés et publiés sur le site de l'ANC. Le 2 janvier 2014, le même jour où la plénière s'est réunie pour modifier une nouvelle fois le règlement intérieur, les députés ont demandé à pouvoir se prononcer publiquement en faveur ou en défaveur des amendements présentés lors des séances plénières. Le vote article-par-article, lui, a démarré le 3 janvier 2014.

Le Président Ben Jaâfar souhaitait que l'ANC achève le processus d'adoption de la Constitution – tant le vote article-par-article que le vote sur l'ensemble du texte – le 14 janvier 2014, date hautement symbolique du troisième anniversaire de la révolution tunisienne. Ajoutant encore davantage de pression sur l'ANC, le calendrier issu du dialogue national prévoyait, lui, le 12 janvier pour l'adoption du texte. Bien que l'ANC ne soit pas parvenue à respecter ces délais très serrés, elle a adopté la Constitution le 26 janvier 2014, soit en moins de quatre semaines. Compte tenu du nombre d'articles à adopter et des controverses existantes qui nécessitaient une négociation subtile de la part des députés, la phase d'adoption a été relativement rapide<sup>380</sup>. Par ailleurs, la Constitution a été adoptée par l'ANC par une très large majorité de 200 voix sur les 216 des députés présents au moment du vote, alors que seulement 145 voix étaient nécessaires pour son adoption<sup>381</sup>. Le 27 janvier 2014, la Constitution a été signée par le Président de la République, Mohamed Moncef Marzouki, le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar et le Chef de gouvernement de l'époque, Ali Laârayedh. La Constitution est entrée en vigueur le 10 février 2014 après sa publication dans une édition spéciale du Journal Officiel de la République Tunisienne<sup>382</sup>.

---

Certaines commissions constituantes ont par exemple procédé à l'audition de plusieurs experts tunisiens et internationaux, comme l'a fait le Comité de rédaction avant de rendre public le projet final de la Constitution.

<sup>378</sup> Les articles idoines : Articles 41 et 106 (a).

<sup>379</sup> L'Article 106 (nouveau) du règlement intérieur (tel qu'amendé le 15 mars 2013) accorde aux députés un délai de quatre jours par chapitre de la Constitution pour introduire des amendements. Chaque chapitre doit être présenté 10 jours avant le vote. Cet article a été modifié à nouveau le 4 novembre 2013 et le délai pour introduire des amendements a été réduit à une journée seulement. Le nombre requis de députés pour proposer les amendements est passé de 5 à 15 députés au minimum. La condition du délai de 10 jours nécessaires pour annoncer le vote a, quant à elle, été supprimée.

<sup>380</sup> Un total de 180 « objets de vote » devait être soumis au vote : le Préambule qui a été divisé en huit sections, 146 articles et 26 titres, en plus des modifications proposées (source : Conférence de presse de Habib Khedher, Rapporteur Général de la Constitution, 18 octobre 2013).

<sup>381</sup> Mohamed Allouche, député du parti « Troisième Voie » est décédé le 22 janvier 2014 avant le vote sur la Constitution à la suite d'une attaque cardiaque.

<sup>382</sup> Edition spéciale du Journal Officiel (le J.O.R.T.), 10 février 2014: [http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution\\_1.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution_1.pdf)

---

### *Règlement intérieur : une interprétation flexible*

Les procédures régissant le vote article-par-article – bien que prévues par le règlement intérieur de l'ANC ainsi que par l'Article 3 de l'OPPP – ont évolué tout au long du processus. L'ANC les a interprétées de manière plutôt flexible, notamment afin d'éviter des blocages politiques.

Le règlement intérieur, tel que modifié, prévoit que les amendements émanant de la Commission des consensus sont de nature « contraignante ». Il n'en demeure pas moins que ce terme a été interprété de façon différente: certains membres de l'Assemblée ont considéré que l'ANC était obligée de voter conformément aux accords et compromis alors que d'autres ont estimé qu'il ne s'agissait là que de simples orientations. Malgré cette divergence d'interprétation, la plupart des députés ont généralement voté conformément aux amendements proposés par la Commission<sup>383</sup>.

Un tournant s'est opéré lors du vote de l'Article 74<sup>384</sup>, qui détermine les conditions d'éligibilité du Président de la République et qui fut une source de discorde durant tout le processus<sup>385</sup>. Pour la première fois depuis le début du vote, l'amendement proposé par la Commission des consensus fut rejeté et les présidents des groupes parlementaires ont alors dû trancher la question. A partir de ce moment, le rôle de la Commission des consensus a fortement perdu de son importance et, le 14 janvier 2014, le Rapporteur Général de la Constitution, Habib Khedher, a annoncé, la fin des travaux de ladite Commission.

Toutefois, la question qui a suscité le plus d'interrogations parmi les observateurs du processus, ne concernait pas tant le rôle de la Commission des consensus que l'interprétation de l'Article 93 du règlement intérieur et l'usage abusif dont il a été l'objet. Cet article prévoit que le Rapporteur Général de la Constitution (ou d'autres personnes désignées) peut requérir que l'Assemblée « rouvre le débat sur un article déjà approuvé, si de nouveaux éléments pertinents apparaissent avant la clôture des délibérations du projet de Constitution ».

Le Rapporteur Général a proposé le recours à l'Article 93 dès le premier jour du vote. Il a suggéré de soumettre à nouveau au débat en plénière le paragraphe 4 du préambule, et ce, notamment en ce qui concerne la notion de « l'appartenance méditerranéenne » de la Tunisie. Sa proposition a néanmoins été rejetée, mais par la suite l'Article 93 a été utilisé afin de permettre le réexamen de l'Article 6 de la Constitution, relatif à la liberté religieuse et à la protection du « sacré », alors que cet article avait déjà été approuvé conformément à la formulation retenue dans le quatrième projet de Constitution<sup>386</sup>. Suite à une altercation entre deux députés appartenant à des camps opposés, les députés de l'opposition ont estimé que ce conflit avait généré de « nouveaux éléments pertinents » conformément à la formulation de l'Article 93 du règlement intérieur. Ils ont réclamé l'amendement de l'Article 6 de manière à y inclure une obligation pour l'Etat de sanctionner l'incitation à la haine et à la violence ainsi que le *takfir* (accusation d'apostasie à l'adresse d'un musulman, considéré ainsi comme mécréant, ou *kafir*)<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> La Commission des consensus a continué de se réunir durant la période du vote en plénière, agissant comme médiateur sur certaines questions et propositions de modifications, par exemple l'Article 46 portant sur les droits de la femme.

<sup>384</sup> Article 73 du quatrième projet.

<sup>385</sup> Le débat s'est focalisé autour de la question de savoir s'il fallait établir un âge limite pour les candidats, de même que les conditions d'éligibilité des binationaux – ces deux questions touchant directement plusieurs candidats potentiels.

<sup>386</sup> La version de l'Article 6 tel qu'elle apparaît dans le quatrième projet prévoit que «L'État protège la religion. Il garantit la liberté de croyance et de conscience et le libre exercice du culte, il est le protecteur du sacré, garant de la neutralité des lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane ».

<sup>387</sup> Une déclaration faite aux médias par un membre d'Ennahdha a été interprétée comme remettant en cause la foi d'un député du bloc démocratique. Cela a entraîné un débat houleux sur la nécessité d'ajouter des garanties au sein de la Constitution contre les allégations de *Takfir*, susceptible d'exposer les individus à la violence physique.



---

La décision de réouvrir le débat sur l'Article 6 relatif aux libertés religieuses a créé un précédent. Les débats pouvaient dès lors être réouverts sur des articles déjà approuvés, rendant ainsi le processus plus aléatoire. S'il est vrai que l'Article 93 permet de réviser un article si de « nouveaux éléments pertinents » surviennent, les termes « nouveaux » et « pertinents » n'ont toutefois pas été clairement définis. Après de vifs débats, le Rapporteur Général a décidé de recourir à l'arbitrage des présidents des groupes parlementaires. Ces derniers ont, à de multiples reprises, eu recours à l'Article 93, généralement pour résoudre des questions controversées. L'ANC a ainsi invoqué cet article afin de réouvrir le débat sur plusieurs points, notamment sur l'Article 36<sup>388</sup> (relatif au droit de grève), l'Article 39<sup>389</sup> (désignant les valeurs à dispenser lors de la mise en œuvre du droit à l'éducation) et l'Article 74<sup>390</sup> (spécifiant les conditions auxquelles doit répondre tout candidat à la fonction de Président de la République)<sup>391</sup>. Le très controversé Article 6 a dû être soumis au vote à trois reprises avant d'être adopté dans sa version définitive le 23 janvier 2014.

### ***Présence des députés, participation du public et communication pendant le processus d'adoption de la Constitution***

Bien que délibératif, le processus d'élaboration de la Constitution tunisienne a souffert de l'absence d'une feuille de route détaillée et suffisamment claire encadrant les travaux de l'ANC<sup>392</sup>. Cette lacune a été aggravée par l'absence de stratégie de communication, un manque de transparence ainsi que par l'absentéisme récurrent de certains députés. Les deux années d'élaboration du projet de Constitution ont toutefois été porteuses de leçons qui ont servi de manière positive le processus d'adoption du texte. Le leadership de l'ANC a ainsi déployé des efforts louables en matière de communication, a établi des procédures plus claires en faveur de l'accès de la société civile aux séances de vote et a également pris des dispositions facilitant la couverture médiatique dudit processus.

Alors que l'absentéisme avait pesé sur la majeure partie des travaux de l'ANC, y compris durant le débat général sur la Constitution en juillet 2013, la situation s'est nettement améliorée lors du vote sur la Constitution. Cependant, il a fallu attendre la séance d'adoption de l'ensemble du texte pour voir pour la première fois tous les députés présents lors d'un vote<sup>393</sup>.

L'ANC a également amélioré sa communication avec les médias pendant la phase finale du vote. Les médias ont joué un rôle important dans la couverture de tout le processus, ce qui a bénéficié au public tunisien. Durant les semaines du vote, la chaîne de télévision publique Wataniya 2 a, par exemple, consacré sa programmation à la diffusion en direct des séances plénières de l'Assemblée ainsi qu'à des entretiens avec plusieurs députés et des membres de la société civile. L'ANC a facilité le travail des médias en aménageant un espace au sein de l'ANC, qui a pu faire office de studio pour les médias pendant le vote article-par-article.

L'Assemblée a en outre déployé des efforts notables afin de faciliter l'accès de la société civile à l'ANC pendant la phase de vote. Les observateurs de la société civile voulant assister au vote article-par-article ont ainsi été invités à s'inscrire sur le site web de l'ANC, et ce, plusieurs semaines avant le début du vote. Selon l'ANC, 353 organisations se sont inscrites sur le site, demandant parfois à être représentées par plus

---

<sup>388</sup> Article 35 du quatrième projet.

<sup>389</sup> Article 38 du quatrième projet.

<sup>390</sup> Article 73 du quatrième projet.

<sup>391</sup> Les articles qui ont fait l'objet d'un nouveau vote sur la base de l'Article 93 du règlement intérieur sont les Articles 12, 32 (ancien article 31 dans le quatrième projet), 36 (35), 63 (62), 65 (64), 81 (80), 88 (87), 91 (90), 106 (103), 110 (107) et 111 (108), 121 (118), 122 (119) et 147 (145). Les Articles 13 et 149 ont été ajoutés à la version finale et n'existaient pas dans le quatrième projet.

<sup>392</sup> Cf. les déclarations du Centre Carter en date du 11 mai 2012, du 26 septembre 2012 et du 12 juin 2013. [http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy\\_publications/tunisia-peace-reports.html](http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/tunisia-peace-reports.html)

<sup>393</sup> A l'exception de Mohamed Allouche décédé le 22 janvier 2014 avant le vote sur la Constitution.



---

d'une personne. De manière générale, les organisations de la société civile ont eu plus de visibilité lors de la phase d'adoption de la Constitution que lors des phases précédentes du processus constituant, bien que leur présence ait été inégale durant les trois semaines du vote. La présence de certaines organisations de la société civile au sein de l'ANC lors des moments clés du vote a conféré davantage de dynamisme au processus, permettant la tenue d'échanges en marge de la plénière, non seulement entre les membres de la société civile et les députés, mais également entre la société civile et les médias.

L'ANC a également facilité la mise à disposition de tous les observateurs du processus une copie du projet final de la Constitution ainsi les propositions d'amendements y afférentes. De plus, les amendements présentés ont été publiés sur le site web de l'ANC bien avant le vote, conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'ANC<sup>394</sup>.

Alors que l'ANC avait fait certains efforts pour consulter les citoyens sur les projets de Constitution avant le mois de juin 2013, une fois le projet final rendu public, l'Assemblée n'a entrepris que de très rares initiatives afin de sensibiliser les Tunisiens sur le texte. Si ce manquement peut en partie être expliqué par les pressions et tensions politiques accrues qui ont jalonné les derniers mois du processus, il n'en demeure pas moins que l'ANC a échoué à faire connaître le contenu de la Constitution qui allait être débattu en plénière. Cependant, certains députés ont participé à des débats organisés tant par la société civile que par des organisations internationales dans les différentes régions du pays<sup>395</sup>. Certains partis et députés ont également pris l'initiative d'expliquer les enjeux du processus à leur électorat.

A cet égard, le Centre Carter félicite l'ANC de son intention d'organiser des réunions publiques dans tous les gouvernorats à partir du mois d'avril 2014, dans l'objectif de sensibiliser les citoyens au contenu de la nouvelle Constitution. Le Centre recommande à l'ANC, au gouvernement et à la société civile d'intensifier leurs efforts pour informer les citoyens dans tout le pays, notamment la jeunesse, sur ce processus et d'encourager des débats autour de la Constitution. Le Centre Carter invite également la communauté internationale à apporter, autant que faire se peut, son soutien à ces efforts.

---

<sup>394</sup> Les propositions d'amendements: [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/constitution/propos\\_proj\\_constit.pdf](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/constitution/propos_proj_constit.pdf) (en langue arabe), consultés le 24 mars 2014.

<sup>395</sup> A l'instar, par exemple, des débats organisés par les associations de la société civile Al Bawsala, l'Association Tunisienne pour l'Intégrité et la Démocratie (ATIDE) et Bus Citoyen, entre des députés de l'ANC et des citoyens.

---

## Les questions clés de la Constitution

Le Centre Carter a suivi avec grand intérêt le processus constituant, de l'élaboration du premier projet de Constitution au vote final du 26 janvier 2014<sup>396</sup>. Tout au long de ce processus de deux ans, le Centre a suivi les progrès réalisés par l'ANC et évalué les dispositions des différents projets de Constitution au regard des obligations internationales de la Tunisie en matière de défense des libertés fondamentales civiles et politiques et des droits humains découlant des traités internationaux et régionaux qu'elle a ratifiés<sup>397</sup>.

Le Centre félicite les membres de l'ANC pour les acquis réalisés et salue leur volonté de prendre en compte les opinions et avis des représentants de différents courants politiques, de la société civile et des citoyens dans le texte final de la Constitution. Ces efforts ont, dans une large mesure, renforcé la structure du texte et sa cohérence interne, particulièrement en matière de protection de certains droits et libertés fondamentaux. Les divers mécanismes de consultation de l'ANC ont également aidé à parvenir à un consensus sur des questions centrales et controversées. A cet égard, il convient de saluer le travail fourni par la Commission des consensus qui a été déterminant et qui a mené à l'adoption de la Constitution par une très large majorité de députés. Le mécanisme de réunion des présidents des groupes parlementaires a également été salubre pour dépasser les antagonismes pendant le vote article-par-article.

### 1. *Le statut du droit international*

Dans les deux premiers projets de Constitution, l'ANC a fait montre de conservatisme au regard du statut du droit international et de sa place vis-à-vis de la législation tunisienne et de la Constitution. Ces projets prévoyaient que le respect des engagements internationaux de la Tunisie soit conditionné par la conformité desdits engagements avec le droit national. Cette approche était contradictoire avec les engagements de la Tunisie vis-à-vis de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui établit qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité »<sup>398</sup>. Dans le troisième et quatrième projet, le Comité de rédaction a ensuite spécifié que les traités internationaux ont un rang supra-législatif et infra-constitutionnel. Les termes retenus ont encore changé dans le quatrième projet qui se référait aux traités approuvés par l'Assemblée des Représentants du Peuple, expression désignant le futur parlement. Cette précision aurait pu avoir comme conséquence – probablement non intentionnelle – que les traités approuvés par les organes législatifs antérieurs n'auraient pas nécessairement joui du même statut légal. Le Centre Carter se réjouit dès lors de la terminologie finale adoptée dans la Constitution, à savoir celle d'« organe législatif » à même de couvrir tous les organes législatifs, passés, présents et futurs.

L'ANC n'a cependant pas clarifié la place du droit international et la portée de son influence sur l'ordonnement juridique tunisien. La Constitution n'indique pas de manière suffisamment claire que la Tunisie s'engage à respecter toutes ses obligations internationales, y compris celles se fondant sur le droit coutumier. Par ailleurs, la Constitution ne confère pas de manière explicite aux juridictions une latitude

---

<sup>396</sup> L'ANC a élaboré quatre projets tout au long d'une période s'étalant sur deux ans. Le projet deux *bis* a trait à la compilation de tous les chapitres préparés par les commissions constituantes après insertion de certains commentaires émanant de diverses sources portant sur le second projet. Ce texte a été soumis au Comité de rédaction le 10 avril 2013 mais n'a jamais été rendu public. Il a servi de support au troisième projet rendu public le 22 avril 2013.

<sup>397</sup> Ces traités comprennent, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie en 1969, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par la Tunisie en 1969, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes (CEDAW) ratifié par la Tunisie en 1985, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ratifiée par la Tunisie en 1981, la Convention de Vienne sur le droit des traités, ratifiée par la Tunisie en 1971, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) ratifiée par la Tunisie en 1971 et la Convention sur les droits de l'enfant, ratifiée par la Tunisie en 1989.

<sup>398</sup> Article 27, Convention de Vienne sur le Droit des traités.

---

pour se référer aux instruments internationaux des droits humains. Cette imprécision pourrait mener les juges à interpréter de manière restrictive tant les droits et libertés fondamentaux consacrés dans la Constitution que les lois ordinaires qui affectent les droits humains.

Ces omissions pourraient avoir pour conséquence que la Constitution contredise les obligations souscrites par la Tunisie eu égard à la Convention de Vienne, qui interdit clairement que la législation nationale serve de prétexte pour justifier le non-respect des engagements internationaux. Dès lors, le Centre Carter encourage les autorités à interpréter la législation nationale conformément aux engagements internationaux de la Tunisie, y compris au droit international coutumier, qui est partie intégrante du droit international. Par ailleurs, les dispositions des conventions internationales se doivent d'être toujours interprétées conformément à leur signification universellement admise.

## 2. Les droits humains et leur caractère universel

La version finale de la Constitution comprend plusieurs références aux droits humains et prévoit la création d'une instance nationale des droits humains afin de garantir leur respect et d'enquêter sur les cas de violation des droits humains<sup>399</sup>. La question de l'universalité de ces droits humains a été débattue durant l'ensemble du processus constituant et a été influencée par la discussion générale sur la place de la religion dans la Constitution. Dans le premier projet, le préambule se référait aux « nobles valeurs humaines ». Dans le second projet, le préambule faisait référence aux « principes des droits humains », le terme « universel » n'ayant été introduit que dans le troisième projet. L'impact de cette référence a néanmoins été contrebalancé par l'ajout concomitant d'une limitation : « dans la mesure où ils sont en harmonie avec les spécificités culturelles du peuple tunisien ». Ces termes n'ont pas manqué de susciter les protestations d'une partie de la société civile ainsi que de certains membres de l'opposition. Cette limite, supprimée dans le quatrième et dernier projet, demeure toutefois implicite à travers la qualification des droits humains universels de « suprêmes ». Le rapport général du projet de Constitution publié par le Comité de rédaction le 14 juin 2013 révèle en effet :

*« En qualifiant les valeurs humaines et les principes des droits humains de « nobles/suprêmes », le Comité a souhaité insister sur le fait qu'il fallait bâtir en se fondant seulement sur ces principes et valeurs qui sont élevés au rang de suprêmes eu égard à leur noble contenu, embrassant ainsi les significations voulues à travers les formulations précédentes (du troisième projet), qui requièrent de se fonder sur cette seconde base dans la mesure où cela s'inscrit « en accord avec les caractéristiques culturelles du peuple tunisien ». Cela est particulièrement le cas si l'on prend en considération la référence suivante (dans le préambule), « puisant dans l'héritage civilisationnel et le mouvement réformateur basés sur les éléments de l'identité arabo-musulmane et les acquis civilisationnels de l'humanité »<sup>400</sup>.*

Malgré les protestations de plusieurs organisations des droits humains, la question n'a jamais été considérée comme prioritaire dans les débats de la Commission des consensus. Le terme « suprême » a été retenu dans la version finale de la Constitution, et ce, malgré le fait qu'il implique l'existence d'une hiérarchie des droits humains, certains étant plus importants que d'autres. Il incombe donc au pouvoir judiciaire d'interpréter ce terme de manière à ne pas compromettre les droits et les libertés consacrés dans la Constitution et à demeurer fidèle à la Déclaration de Vienne qui prévoit que « tous les droits humains

---

<sup>399</sup> Les droits humains sont mentionnés à deux reprises dans le préambule, alors que l'Article 39 requiert de l'Etat de propager la culture des droits humains en matière d'éducation publique libre et que l'Article 49 interdit tout amendement susceptible de porter préjudice aux acquis réalisés en matière de droits humains et de libertés garantis dans la Constitution.

<sup>400</sup> Le Comité de coordination et de rédaction, « Rapport Général sur le Projet de Constitution » (en langue arabe), 14 juin 2013, Assemblée Nationale Constituante.

---

sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés ». La Déclaration indique également que – indépendamment de leurs systèmes politiques, économiques et culturels – les Etats doivent « traiter les Droits de l'Homme dans le monde de façon égale et équitable, de la même manière et avec la même importance »<sup>401</sup>. A cet égard, il est à noter que la Constitution tunisienne de 1959 était plus précise que la présente Constitution, affirmant que l'Etat garantit « les libertés fondamentales et les droits de l'homme dans leur acception universelle, globale, complémentaire et interdépendante »<sup>402</sup>.

### 3. *Le statut de la religion dans la Constitution*

Dès le début des travaux sur la Constitution, la place de la religion dans le nouveau texte a mobilisé les partis politiques et les acteurs de la société civile. Le cœur du débat était de tenter de trouver un équilibre entre l'identité arabo-musulmane de la majorité du peuple tunisien et le souhait de certains d'établir un Etat à caractère séculier. Le débat s'est élargi à la question de savoir comment garantir au mieux l'égalité de tous indépendamment de leur confession, tout en reconnaissant la Tunisie comme un pays musulman.

Le préambule se référait, dès la première version, de façon explicite et implicite au religieux. Les partis politiques sont parvenus à un consensus avant la publication de la première version pour ne pas mentionner explicitement la Charia et conserver l'emblématique Article premier de la Constitution de 1959 : « La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'Islam, sa langue l'arabe et son régime la république ». Cet article affirme l'identité arabo-musulmane de la Tunisie sans clairement définir l'Islam comme la religion de l'Etat.

Un débat a toutefois émergé autour de l'introduction d'un article<sup>403</sup>, qui – au lieu de s'en tenir à établir l'impossibilité d'amender certains articles – énumère plus précisément les concepts ne pouvant être amendés dans la nouvelle Constitution. Selon cet article, parmi les éléments non-susceptibles d'être amendés figurait « l'Islam en tant que religion de l'Etat ». Cet ajout a suscité une grande controverse, certains représentants de la classe politique, de la société civile ainsi que des universitaires affirmant que le concept de « religion de l'Etat » dépassait de manière intentionnelle la formulation ambiguë de l'Article premier « *sa religion est l'Islam* ». Très tôt dans leurs travaux, les membres de la Commission des consensus se sont accordés pour préciser de manière claire à la fin de l'Article premier que celui-ci ne peut être amendé, au lieu d'énumérer des concepts non-amendables. Cet accord a été respecté lors du vote en plénière.

La nouvelle Constitution interdit également d'amender l'Article 2 qui consacre le « caractère civil de l'Etat ». Certaines personnes, dont des membres de la société civile et des universitaires ont affirmé que le fait de définir la nature de l'Etat comme étant à la fois civil et musulman est contradictoire en soi. Cette interdiction d'amender les Articles 1 et 2 est susceptible, dans le futur, de créer un conflit potentiel entre les deux articles<sup>404</sup>.

Les concepts de liberté religieuse et de liberté de conscience ont également fait l'objet de débats houleux au sein de l'ANC. La liberté de conscience consacrée dans le quatrième projet de Constitution est absente des précédents projets. Son introduction a été le fruit de longs mois de débats et d'intenses négociations entre les partis politiques et les autres parties prenantes aux dialogues nationaux du printemps 2013.

---

<sup>401</sup> Déclaration de Vienne et Programme d'action adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme du 25 juin 1993 – NU/Assemblée Générale, Vienne 14-25 juin 1993 (A/CONF.157/23).

<sup>402</sup> Article 5 paragraphe 1, ajouté par l'Article 2 de la Loi constitutionnelle n° 2002-5 en date du 1er juin 2002.

<sup>403</sup> Article 148 de la seconde version, devenu 136 dans la troisième version et 141 dans la quatrième version.

<sup>404</sup> En plus des Article 1 et 2, les termes « ne peuvent être amendés » figurent dans deux autres articles de la Constitution: l'Article 49 (aucun amendement de la Constitution ne peut porter préjudice aux droits humains et libertés consacrés dans la Constitution) et l'Article 75 (le nombre et la durée des mandats présidentiels).

---

L'Article 6 a finalement été formulé comme suit : « L'État protège la religion. Il garantit la liberté de conscience et de croyance, le libre exercice des cultes. Il protège le sacré et garantit la neutralité des mosquées et des lieux de culte de toute instrumentalisation partisane ». Alors que la question semblait tranchée, le vote en plénière a démontré qu'il n'en était rien. Les conflits entre les membres de l'ANC appartenant à différentes affiliations politiques et idéologiques autour de la question du statut de la religion dans la Constitution ont abouti à des revendications en vue d'amender cet article<sup>405</sup>.

Certains membres de l'ANC estimaient que l'Etat devrait être le protecteur de la religion et du « sacré », tandis que d'autres considéraient que la Constitution devrait laisser à tout un chacun la liberté de choisir librement sa religion sans ingérence ni intrusion aucune. L'ANC a voté en plénière sur trois formulations différentes avant de parvenir à un consensus entre les principaux groupes politiques, même si certains députés sont restés fermement opposés à tout ou à une partie de l'article. L'Article 6 dans la nouvelle Constitution tente de concilier ces différentes tendances en disposant que : « L'État est le gardien de la religion. Il garantit la liberté de conscience et de croyance, le libre exercice des cultes et la neutralité des mosquées et des lieux de culte de toute instrumentalisation partisane. L'Etat s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance et à la protection du sacré et l'interdiction de toute atteinte à celui-ci. Il s'engage également à l'interdiction et à la lutte contre les appels au *Takfir* et l'incitation à la violence et à la haine. »

Le Centre s'inquiète du fait que l'obligation qui incombe à l'Etat de « protéger le sacré » – une notion par ailleurs vague – puisse servir à l'avenir pour infléchir la liberté d'expression et ce, notamment quand une opinion est considérée comme constituant une attaque contre la religion<sup>406</sup>. Selon le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, les accusations de diffamation à l'encontre de la religion ne devraient pourtant nullement servir de prétexte pour limiter la liberté d'expression<sup>407</sup>.

Les libertés de croyance et de conscience sont les seuls droits consacrés dans le chapitre relatif aux principes généraux. Leur exclusion du chapitre Droits et Libertés qui comprend les autres droits et libertés, ne devrait toutefois pas être interprétée de manière à les priver de la protection dont jouissent les autres droits car les libertés de croyance et de conscience demeurent assujetties à la clause générale de limitations (Article 49).

En cas de conflit, le pouvoir judiciaire est appelé à jouer un rôle important dans l'interprétation de l'Article 6. Le Centre Carter encourage les juges et le législateur à protéger les libertés d'expression, de conscience et de religion telles que définies par les standards internationaux, y compris la liberté d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou à une croyance<sup>408</sup>.

D'autres éléments à connotation confessionnelle existent dans les quatre projets de Constitution ainsi que dans la version finale, notamment la condition pour les candidats à la présidence de la République d'être musulmans ou les formules de prestation de serment des mandataires publics, qui sont de nature religieuse. La condition inhérente à l'obligation pour un candidat de souscrire à une croyance religieuse

---

<sup>405</sup> Un membre du bloc Ennahdha a fait une déclaration aux médias qui a été interprétée comme mettant en doute la foi d'un autre député appartenant au bloc démocratique. Cela a soulevé d'intenses débats sur la nécessité d'ajouter des garanties dans la Constitution à l'encontre des allégations de *Takfir* susceptibles d'exposer les individus à la violence physique. Le *Takfir* est le fait de qualifier un autre musulman de mécréant.

<sup>406</sup> Voir également Amna Guellali, Human Rights Watch – Directrice pour la Tunisie et l'Algérie : « The problem with the new Constitution », 3 février 2014 : <http://www.hrw.org/news/2014/02/03/problem-tunisia-s-new-constitution>

<sup>407</sup> Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, A/HRC/RES/16/18, « Lutter contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction », adoptée par consensus le 24 mars 2011.

<sup>408</sup> Article 18 du PIDCP et Article 18 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, cf. également le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de croyance, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief (excerpts of the Reports from 1986 to 2011)*, p.4:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

---

spécifique constitue une violation manifeste des Articles 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), fondant les principes de participation aux affaires publiques, de non-discrimination et d'égalité devant la loi.

#### *4. Les droits et les libertés*

La portée des droits et des libertés fondamentaux et leur interaction ont suscité des débats tout au long du processus. Le chapitre relatif aux droits et libertés est l'un des chapitres qui ont le plus évolué, reflétant par là-même l'intensité des discussions tout au long des différents projets de la Constitution. Alors que plusieurs droits étaient mentionnés dans le chapitre relatif aux principes généraux dans les premiers projets, tous les droits fondamentaux, à l'exception des libertés de religion et de conscience, ont été rassemblés dans le chapitre relatif aux droits et libertés dans le quatrième projet.

Le texte final de la Constitution consolide plusieurs droits civils et politiques clés tels que la liberté de religion, la liberté de conscience, la liberté d'expression, l'égalité entre les genres et la protection des droits des femmes. Plusieurs droits économiques, sociaux et culturels essentiels sont également consacrés. De plus, le chapitre relatif aux droits et libertés s'achève avec la disposition suivante : « Aucun amendement ne peut porter atteinte aux droits humains et aux libertés garantis par la présente Constitution. »<sup>409</sup>

##### *Restrictions des droits fondamentaux*

La consécration des droits et des libertés fondamentaux est cruciale dans une Constitution. Il est toutefois aussi important d'en organiser les restrictions éventuelles, délimitant quand et comment elles peuvent être appliquées afin que ces restrictions restent limitées, nécessaires et appropriées<sup>410</sup>.

Du premier au dernier projet de Constitution, les constituants ont conféré à la loi une large latitude pour déterminer les limitations auxquelles plusieurs droits et libertés pourraient être susceptibles d'être assujettis. Les formulations choisies limitaient les droits à plusieurs égards et il n'était pas toujours évident de déterminer la manière ni le fondement de ces limitations. Par exemple, le quatrième projet garantissait le droit d'accès à l'information « sous réserve de ne pas compromettre la sécurité nationale, et les libertés énoncées dans la présente Constitution ». Les libertés d'expression, d'information et de publication, elles, ne pouvaient être limitées que par une loi qui protège « les droits des tiers, leur réputation, leur sécurité et leur santé ». Les libertés académiques et la liberté de la recherche scientifique, quant à eux, ne faisaient pas l'objet de limitations et demeuraient garanties. Le droit de réunion et de manifestation pacifique était garanti, mais ne pouvait être exercé que selon les exigences et procédures fixées par la loi « sans que celle-ci ne portent atteinte à la substance de ce droit ». Le droit à la vie privée et la liberté de mouvement étaient par contre susceptibles de limitations seulement sur la base d'une décision de justice. Ces distinctions entre un droit et un autre risquaient de prêter à confusion et de conduire à une érosion de ces droits.

Le fait que la version finale ne comporte pas de restrictions spécifiques aux droits et libertés dans la plupart de ses dispositions est dès lors une évolution très positive. Ainsi, la liberté de mouvement, la liberté d'expression, d'information et de publication, la liberté de constituer des partis politiques et le droit de réunion et de manifestation pacifique ne comportent pas de restrictions. Cependant, les articles relatifs au droit à la vie (Article 22), à la détention provisoire (Article 29), aux droits électoraux (Article 34), au droit à une couverture sociale (Article 38) et au droit de propriété (Article 41) se réfèrent encore à

---

<sup>409</sup> Article 49.

<sup>410</sup> « Les restrictions légales aux droits civils et politiques », DRI, Note d'information, 31 octobre 2012.



---

la loi et pourraient ne pas bénéficier en totalité des garanties conférées par la clause de limitation générale (Article 49).

Suite aux recommandations de plusieurs parties prenantes, cette clause de limitation générale a été introduite dans le quatrième projet déterminant ainsi les conditions de restriction de ces droits. Tout en saluant l'insertion d'une telle clause, la société civile et autres parties prenantes ont continué à revendiquer une protection intégrale des droits fondamentaux sans restriction aucune, de manière à respecter les engagements souscrits par la Tunisie en matière de droit international<sup>411</sup>.

Très tôt, la Commission des consensus est parvenue à un accord pour reformuler la clause de limitation générale (Article 48 du projet final, désormais Article 49 de la Constitution) de manière à préciser que toute restriction aux droits et libertés « ne peut être décidée qu'en cas de nécessité exigée par un Etat civil et démocratique ». Le même article invoque le principe de proportionnalité, obligeant l'Etat à respecter « la proportionnalité des restrictions à l'objectif recherché ». Ces amendements ont été acceptés par l'ANC lors du vote en plénière.

L'invocation des principes de proportionnalité et de nécessité constitue un gain important pour les droits humains dans la Constitution tunisienne<sup>412</sup>. Dans le passé, les libertés consacrées dans la Constitution étaient en réalité limitées par la législation, érodant ainsi leur substance. La nouvelle Constitution investit par ailleurs les instances juridictionnelles du pouvoir d'interpréter les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés afin d'en garantir « la protection (...) contre toute violation ».

Malgré ces évolutions importantes, le Centre Carter exprime son inquiétude quant à la réalisation pleine et entière des garanties des droits dans la nouvelle Constitution. En effet, bien que la Tunisie ait observé un moratoire sur la peine de mort depuis 1991, la Constitution n'a pas banni la peine capitale de manière claire même si le droit à la vie est qualifié de « sacré » par la Constitution (Article 22), et ne peut être limité que dans des situations extrêmes déterminées par la loi. Il y a lieu de relever par ailleurs, qu'outre les conditions de restriction énumérées à l'Article 49, la Constitution permet au Président de la République de prendre des mesures exceptionnelles en cas d'état d'urgence – qui résultent souvent en l'érosion des libertés individuelles<sup>413</sup>. La Constitution demeure silencieuse sur le statut des droits et libertés en cas de proclamation de l'état d'urgence. Le Centre Carter recommande que les réformes légales à venir limitent la restriction de ces droits à ce qui est nécessaire pour une période bien déterminée, afin de répondre aux besoins de l'état d'urgence. En outre, les droits considérés par le droit international comme étant intangibles ne devraient pas être susceptibles de restriction même en cas de situation d'urgence<sup>414</sup>.

### *Principe de non-discrimination*

---

<sup>411</sup> Voir les déclarations conjointes de Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et du Centre Carter, du 24 juillet 2103 et du 3 janvier 2014 sur :

[http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy\\_publications/tunisia-peace-reports.html](http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/tunisia-peace-reports.html)

<sup>412</sup> Zaid El Ali et Donia Ben Romdhane (International IDEA), « Tunisia's new constitution: progress and challenges to come », opendemocracy.net, 16 février 2014: <http://www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaid-al-ali-donia-ben-romdhane/tunisia%E2%80%99s-new-constitution-progress-and-challenges-to->

<sup>413</sup> L'Article 80 de la Constitution autorise le Président de la République à prendre des mesures requises par les circonstances exceptionnelles en cas de péril imminent menaçant la Nation ou la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics après consultation du Chef du gouvernement, du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple et information du Président de la Cour Constitutionnelle. La Cour Constitutionnelle peut – après 30 jours – vérifier si les circonstances exceptionnelles perdurent, et ce, à la demande du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple ou 30 de ses membres.

<sup>414</sup> Article 4 du PIDCP et Observation Générale n° 29 du Comité des Droits de l'Homme.

---

Tout au long du processus d'élaboration de la Constitution, les débats autour du principe de non-discrimination se sont surtout articulés autour de la question du genre et ont eu pour résultat une amélioration de la formulation relative à l'égalité entre les sexes au fil des différents projets.

En revanche, les discriminations basées sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'appartenance politique ou d'opinion et sur l'origine nationale ou sociale n'ont reçu que peu d'attention. Seul le projet non officiel *2bis* mentionnait l'interdiction de « toutes les formes de discrimination », mais cette spécification n'a pas été reprise dans les troisième et quatrième projets. Il en résulte que la nouvelle Constitution n'interdit pas de manière expresse toutes les formes de discrimination tel que garanti en droit international<sup>415</sup>. L'Article 21 édicte que « tous les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination », mentionnant seulement la discrimination fondée sur le genre de façon explicite et demeurant silencieux quant aux autres bases de discrimination. En outre, la disposition n'est guère conforme aux obligations souscrites par la Tunisie dans le PIDCP, qui précise que l'égalité devant la loi constitue un droit pour tout individu et n'est pas limitée aux seuls citoyens<sup>416</sup>.

Le Centre Carter recommande que le législateur revoie les lois qui touchent au domaine des discriminations en prenant en considération les engagements internationaux de la Tunisie et qu'il prohibe clairement toute discrimination basée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou tout autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut, et ce, en faveur de tous et non pas des seuls citoyens.

Il est toutefois important de relever que, même si l'Article 21 ne se réfère pas aux autres formes de discrimination, sa contribution demeure cruciale pour la protection de l'égalité et des droits des femmes et a constitué une question centrale tout au long du processus constituant.

### *Protection des droits des femmes et de l'égalité*

La parution du premier projet de la Constitution en août 2012 a suscité un débat houleux en Tunisie, dans la mesure où le texte faisait référence aux « rôles complémentaires de l'homme et de la femme au sein de la famille » sans mentionner l'égalité entre eux. De façon générale, les droits des femmes dans la première version étaient largement envisagés dans le contexte de la famille<sup>417</sup>. Amplement critiquée, cette notion de « complémentarité » a été par la suite abandonnée. A partir du second projet, les femmes ont été prises en compte indépendamment de la famille. Le concept de l'Etat garant de l'égalité des chances entre hommes et femmes pour « assumer les différentes responsabilités » par opposition à « dans tous les domaines », a néanmoins perduré.

En outre, en ce qui concerne la violence contre les femmes, le premier ainsi que le second projet indiquaient que « l'État *garantit* l'élimination de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes. » Cette disposition a ensuite été modifiée et le projet non officiel *2bis* précisait que « l'Etat *prend les mesures appropriées* afin d'éliminer la violence à l'encontre des femmes. » La référence aux « mesures

---

<sup>415</sup> L'Article 2 (1) du PIDCP dispose que « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

<sup>416</sup> L'Article 2 du PIDCP fait expressément référence à « tous les individus se trouvant sur (le) territoire » des Etats parties au Pacte. L'Article 26 du PIDCP quant à lui dispose que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. »

<sup>417</sup> Dans le premier projet de Constitution, l'Etat était tenu de « protéger les droits des femmes, préserver l'unité de la famille et maintenir sa cohésion ».

---

appropriées» a disparu dans le troisième projet, mais a refait surface dans le quatrième projet. Aucun des projets n'a évoqué la question de la parité entre les sexes.

Bien que la question de la parité n'ait pas été souvent discutée dans les mois précédant le vote article-par-article, elle a soulevé de vifs débats lors du vote. Un groupe de députés de divers groupes parlementaires, composé principalement de femmes, s'est créé et a œuvré pour l'inclusion d'une terminologie plus ferme en matière de droits des femmes dans la Constitution. La Commission des consensus a pris cette demande en considération et a proposé un amendement à l'Article 45 en ces termes : « L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme et œuvre à les renforcer et à les développer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme quant à l'accès à toutes les responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues. L'Etat prend les mesures nécessaires en vue d'éliminer la violence contre la femme ».

Cette terminologie était loin d'être acceptable par tous au sein de l'ANC, et pendant plusieurs jours durant le vote en plénière, il n'était pas certain que cet amendement recueille les 109 voix nécessaires pour être adopté. Après de longues négociations entre partis politiques et l'implication d'éminentes personnalités de toutes obédiences ainsi que d'un intense lobbying par certaines organisations de la société civile, l'Article 45 (devenu ensuite Article 46 dans la Constitution adoptée) a finalement été adopté par 116 voix pour, 32 abstentions et 40 voix contre.

Les organisations de défense des droits humains et les militants en matière des droits des femmes ont salué l'adoption de cet article conjointement avec l'interdiction de la discrimination sur la base du genre et l'affirmation de l'égalité de droits et de devoirs entre les citoyens et les citoyennes consacrées par l'Article 21. Cette terminologie est progressiste en ce qu'elle préserve non seulement les droits acquis des femmes en Tunisie, mais demande également à l'Etat de les soutenir et les étendre. Elle consacre également le principe de parité dans les instances élues par l'introduction d'une obligation pour l'Etat d'œuvrer à la réalisation de la parité au sein de ces instances. Même si elle ne rend pas obligatoire le principe de parité, la formulation choisie œuvre néanmoins à sa consécration.

La Constitution a également introduit des formulations sensibles au genre en ce qui concerne des questions clés, telles que le droit au travail et à des conditions de travail décentes (Article 40) et le droit d'être éligible (Articles 34 et 46). Alors que la Constitution tunisienne de 1959 précisait que le Président de la République devait être un homme, l'Article 74<sup>418</sup> de la nouvelle Constitution mentionne explicitement que « toute électrice et tout électeur » a le droit de se présenter aux élections pour la Présidence de la République. La nouvelle Constitution s'inscrit ainsi dans la continuité des efforts menés par la Tunisie pour promouvoir et protéger les droits des femmes, et confirme le rôle précurseur de la Tunisie dans ce domaine par rapport aux autres pays de la région.

Le Centre Carter félicite l'ANC pour le renforcement des droits des femmes et la lutte contre la discrimination à leur égard dans la Constitution et salue fortement les progrès accomplis au fil des différents projets. Néanmoins, en ce qui concerne la parité dans les instances élues, il est à noter que la terminologie utilisée dans l'Article 34 (« l'État veille à garantir la représentativité des femmes dans les assemblées élues ») reste plus faible que celle utilisée dans l'Article 46. Le Centre encourage les autorités tunisiennes et les partis politiques à déployer tous les efforts possibles pour parvenir à la parité dans les assemblées élues, telle que prévue par la Constitution. Le Centre invite l'État tunisien à adopter des mesures de discrimination positive afin de parvenir à une égalité effective et une responsabilisation des

---

<sup>418</sup> Article 73 du quatrième projet.

---

femmes ainsi qu'à lutter pour éliminer non seulement la violence, mais plus largement toutes les formes de discrimination, à l'égard des femmes<sup>419</sup>.

Avec l'élaboration de la loi électorale, l'ANC est confrontée à la première mise en œuvre du principe de parité consacré dans la Constitution. Le Centre salue les dispositions du projet de la loi électorale, lesquelles mettent en place des mesures visant à atteindre cette parité dans les listes de candidats, et invite l'Etat tunisien à éliminer tous les obstacles qui entravent la participation des femmes dans la mise en œuvre de la loi<sup>420</sup>.

### *Droits économiques, sociaux et culturels*

Le domaine des droits économiques, sociaux et culturels est l'un des rares à ne pas avoir systématiquement évolué vers un renforcement de leur protection au fil des versions successives du texte. Dans certains cas, la terminologie adoptée dans la Constitution ne correspond pas à la vision de la commission constituante des droits et des libertés qui a travaillé sur ces questions.

La Constitution garantit de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à la santé (Article 38), à l'éducation (Article 39), à la culture (Article 42), à l'eau (Article 44), et plus largement à un environnement sain (Article 45). Cependant, beaucoup de ces droits ne sont ni définis de manière suffisante quant à la façon dont ils doivent être exercés et atteints, ni soumis à un mécanisme judiciaire qui veille à leur exécution au cas où l'État ne respecterait pas ses obligations. En outre, la Constitution n'oblige pas l'État à déployer le maximum de ses ressources disponibles et ce, de manière progressive, pour la réalisation de ces droits tel que prévu par le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, auquel la Tunisie est partie prenante<sup>421</sup>.

L'obligation de l'État de faire respecter ou de protéger un droit a, dans certains cas, été dilué d'un projet à l'autre. Cette tendance est illustrée, par exemple, par les évolutions de la formulation concernant le droit à l'eau (Article 44). Ainsi, dans le projet non officiel 2 *bis*, le droit à l'eau *potable* était garanti. L'Etat était ainsi tenu d'en protéger les ressources, de les utiliser efficacement, et d'œuvrer pour leur répartition équitable. Le troisième projet indiquait simplement que « le droit à l'eau est garanti ». Le quatrième projet a réintroduit l'obligation de protéger les ressources et de les utiliser efficacement mais, dans cette version, l'obligation incombe à la fois à l'Etat et à la société. En revanche, l'obligation d'œuvrer pour une répartition *équitable* des ressources en eau a été éliminée. La plénière a finalement retenu la terminologie suivante: « Le droit à l'eau est garanti. La préservation de l'eau et son utilisation rationnelle sont un devoir pour l'Etat et la société ». Il est regrettable que ce droit, et d'autres, ne bénéficie pas d'une formulation plus contraignante dans la version finale de la Constitution.

Le Centre Carter accueille toutefois avec satisfaction l'ajout d'un nouvel article, lors des derniers jours du vote, disposant désormais que «les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'Etat exerce sa souveraineté sur ces ressources au nom du peuple. Les contrats d'investissement qui y sont relatifs sont soumis à la Commission spécialisée de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions conclues, portant sur ces ressources, sont soumises à l'Assemblée pour approbation » (Article 13).

---

<sup>419</sup> Comité des Droits de l'Homme, Observation Générale n° 28, para. 3.

<sup>420</sup> Le projet de loi électorale a été publié sur le site Internet de l'ANC le 26 mars 2014: [http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/projets/projet\\_election.pdf](http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/projets/projet_election.pdf)

<sup>421</sup> L'Article 2 du PIDESC dispose : « Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

---

La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels a souvent des implications financières et leur mise en œuvre nécessite la mise en place de mécanismes concrets. Le Centre encourage dès lors les autorités tunisiennes à consacrer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces droits, afin de respecter les engagements de la nouvelle Constitution en matière de droits humains.

### *Droits électoraux*

Les garanties relatives aux droits électoraux ont évolué de manière significative du premier projet de Constitution à l'adoption de la version finale. Alors que le droit de vote n'apparaissait pas dans le premier projet – une omission regrettable qui fut corrigée dans le second projet – les caractéristiques désignant les élections dans la nouvelle Constitution sont conformes aux standards développés en droit international<sup>422</sup>.

Le Centre Carter salue les efforts déployés par l'ANC pour protéger le processus électoral et le droit de vote, qui constituent les piliers d'un Etat démocratique moderne. La Constitution prévoit que les scrutins présidentiels, législatifs et locaux soient universels, libres, directs et secrets<sup>423</sup>. L'ajout des qualificatifs « honnêtes et transparents » dans la quatrième version constitue une avancée positive pour le renforcement de la nature démocratique des élections. Il est à noter toutefois que la Constitution n'a pas mentionné le principe « d'égalité du vote » dans les articles relatifs aux droits électoraux. Cette omission est significative et le législateur se devrait de déployer tous les efforts en vue de consacrer ce principe dans les lois organiques relatives aux élections. L'égalité constitue un élément fondamental du droit de vote et est explicitement mentionnée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans le PIDCP. L'égalité du vote se réfère au principe « une personne, une voix » et assure que le droit de vote d'un citoyen ne peut être plus ou moins grand que celui d'un autre citoyen. Il constitue également une mesure de base visant à contrer la fraude électorale, dans la mesure où celle-ci constitue, fondamentalement, une rupture de l'égalité. L'égalité du vote signifie également que le vote de chaque citoyen doit avoir la même valeur. Ainsi, le nombre de citoyens ou d'électeurs par représentant élu devrait généralement être équivalent lorsque ces représentants sont élus dans des circonscriptions différentes.

En outre, certaines inquiétudes subsistent quant aux restrictions possibles du droit de vote. En effet, l'Article 34 relatif aux droits électoraux est l'un des rares articles qui fasse l'objet d'une restriction spécifique, permettant ainsi de le soustraire aux conditions rigoureuses établies par la clause de limitation générale (Article 49). Sachant que l'article confère à la loi une large latitude pour déterminer les limitations susceptibles de peser sur les droits électoraux, le Centre Carter recommande vivement si des mesures devaient être prises pour limiter ces droits, que celles-ci se doivent d'être proportionnelles et nécessaires dans une société démocratique, conformément aux conditions déterminées par la clause de limitation générale.

Les critères d'éligibilité pour les élections du Président de la République ont par ailleurs fait l'objet de vifs débats tout au long du processus constituant. Les discussions se sont focalisées sur la question de savoir s'il fallait prévoir un âge limite pour les candidats et quelles devaient être les restrictions concernant les binationaux. Ces deux questions ont été d'autant plus sensibles, qu'elles affectent directement plusieurs candidats potentiels aux prochaines élections. L'Assemblée a d'ailleurs dû voter à deux reprises sur l'Article 74<sup>424</sup> relatif aux critères d'éligibilité.

---

<sup>422</sup> L'Article 25 du PIDCP dispose que « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'Article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs... »

<sup>423</sup> Articles 55 (élections législatives), 75 (élections présidentielles), et 133 (élections locales).

<sup>424</sup> Article 73 du quatrième projet.

---

Jusqu'au quatrième projet, les candidats à la Présidence de la République devaient avoir au minimum 40 ans et au maximum 75 ans. Tous les projets requéraient que le candidat soit musulman<sup>425</sup>. Pendant la phase du vote, les partis politiques et les membres de la Commission des consensus sont parvenus à un accord pour supprimer les restrictions portant sur l'âge maximum des candidats à la présidentielle. Le Centre Carter relève que l'Observation Générale n°25 des Nations Unies, qui est le document interprétatif de l'Article 25 du PIDCP, souligne que toute restriction au droit d'être élu et au droit pour le peuple de choisir librement ses représentants doit « reposer sur des critères objectifs et raisonnables »<sup>426</sup>. L'Observation Générale n°25 identifie, comme exemple de restriction raisonnable, un âge minimum ou la santé mentale. Les dispositions fixant une limite d'âge maximum peuvent être entendues comme garantissant des conditions de santé physique ou mentale suffisantes pour l'exercice de la fonction. L'âge n'étant pas nécessairement une condition garantissant ces aptitudes, s'il est érigé en critère, celui-ci pourrait être discriminatoire à l'égard de candidats aptes. La décision de l'ANC de supprimer cette limitation d'âge est louable, dans la mesure où il rend ce critère d'éligibilité plus conforme aux standards internationaux. L'abaissement de l'âge minimal à 35 ans au lieu de 40 ans dans les projets précédents, constitue une autre évolution positive à même d'encourager une participation plus large des jeunes dans les affaires politiques de leur pays.

La nationalité du Président de la République a également fait l'objet de débats passionnés. Jusqu'au quatrième projet, seules les personnes jouissant uniquement de la nationalité tunisienne pouvaient se porter candidates aux élections présidentielles. Cette condition a été affinée dans le quatrième projet, qui a spécifié qu'à la date du dépôt de sa candidature, le ou la candidat(e) devait jouir exclusivement de la nationalité tunisienne, obligeant ainsi les binationaux à révoquer leur seconde nationalité avant de présenter leur candidature aux élections présidentielles. Suite aux intenses efforts déployés par certains députés, en particulier par ceux titulaires d'une deuxième nationalité, l'ANC a accepté d'alléger les conditions de candidature. Le candidat est désormais tenu d'abandonner toute autre nationalité uniquement s'il ou elle est élu(e) (Article 74).

### 5. *La structure du régime politique*

Le droit international ne recommande pas de régime politique en particulier, en ce que « tout État a le droit de choisir et mettre en œuvre son propre régime politique, économique et social »<sup>427</sup>. Les constitutions devraient néanmoins prévoir que tous les éléments requis d'un système démocratique qui garantissent la mise en œuvre de ces droits soient respectés, notamment l'équilibre des pouvoirs, qui implique une collaboration entre les différents pouvoirs de l'État, et la création de mécanismes de contrôle réciproque et de contre-pouvoirs.

Le choix du régime politique a, lui aussi, fait l'objet d'intenses débats. Bien que le principe de séparation des pouvoirs ait été établi dès le premier projet, le débat s'est articulé autour de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, et entre les pouvoirs du Président de la République et du Chef de gouvernement (premier ministre) dans un régime mixte avec un exécutif bicéphale.

---

<sup>425</sup> A la soumission de ces chapitres lors du premier projet de constitution en août 2012, plusieurs commissions ont proposé de multiples versions d'articles. S'agissant des conditions de candidature à la Présidence de la République, cinq différentes options ont été présentées dont deux ne comportaient pas la condition pour les candidats d'être de confession musulmane.

<sup>426</sup> Comité des Droits de l'Homme, Observation Générale n°25, para 15.

<sup>427</sup> Cour Internationale de Justice (CIJ), Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, (Nicaragua v. Etats-Unis d'Amérique), 27 juin 1986, p. 131: « La politique intérieure d'un Etat relève de sa juridiction exclusive, pourvu qu'elle ne porte atteinte à aucune obligation de droit international. Chaque Etat est libre de choisir et mettre en œuvre son propre régime politique, économique et social. » Et CIJ, Avis consultatif, Sahara Occidental, 16 octobre 1975, pp. 43-44: « Selon la Cour, « Aucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde ».



---

Certains aspects du régime politique n'ont en outre été définis ni dans le premier projet, ni dans le second. En l'absence d'un consensus au sein de la commission des pouvoirs exécutif et législatif (également appelée la commission des pouvoirs), ses membres ont décidé de présenter deux voire trois options possibles pour certains articles. Dans le troisième projet, le Comité de rédaction a effectué un choix parmi ces propositions. Le régime politique retenu accordait des pouvoirs étendus au parlement et au gouvernement tout en attribuant au Président de la République, certes directement élu, des prérogatives plus limitées.

Le quatrième projet n'a pas modifié de manière significative les prérogatives des détenteurs du pouvoir mais a introduit certaines précisions visant à clarifier leurs rôles respectifs dans le but de conférer davantage d'équilibre entre eux. Une nouvelle disposition dans le quatrième projet (Article 70 devenu 71 dans la Constitution adoptée) établit clairement que le Président de la République et le gouvernement, présidé par un Chef du gouvernement « détiennent le pouvoir exécutif ». Ces changements, résultant dans une certaine mesure des accords conclus dans le cadre des dialogues nationaux, n'ont toutefois pas été considérés comme suffisants par de nombreux membres de l'opposition et d'autres intervenants.

L'assemblée plénière a finalement adopté une formulation clarifiant les compétences du Chef de gouvernement et du Président de la République quoique certaines zones grises subsistent. La Constitution prévoit à plusieurs reprises que le Président de la République doit prendre les décisions après consultation avec le Chef de gouvernement<sup>428</sup>. La mise en œuvre de ces dispositions peut se révéler complexe si les têtes du pouvoir exécutif ne parviennent pas à un accord. L'Article 101 prévoit que les conflits de compétence entre le Président de la République et le Chef du gouvernement sont soumis à la Cour Constitutionnelle à la demande de la partie « la plus diligente », cette cour devant trancher le différend dans un délai d'une semaine. Certes, la Cour agit en principe en tant qu'arbitre, mais cela implique aussi un risque de politisation de la Cour si elle est fréquemment sollicitée, sachant que la Constitution n'offre pas de directives spécifiques pour guider ses décisions. En outre, il y a lieu de relever que la Cour Constitutionnelle risque de n'être mise en place qu'un an après la tenue des élections législatives créant ainsi un vide en cas de survenance immédiate d'un conflit<sup>429</sup>.

Une autre question susceptible de soulever des difficultés à l'avenir a trait à la ratification des conventions internationales. L'Article 77 prévoit que le Président de la République a pour attributions de ratifier les traités et d'ordonner leur publication, alors que c'est le Chef du gouvernement qui est compétent pour présenter les projets de lois de ratification des traités (Article 62). La Constitution demeure silencieuse dans le cas où le Chef de gouvernement s'abstient de présenter un projet de loi ou ne le fait pas dans les temps impartis, bloquant ainsi le processus de ratification. Une telle situation pourrait ainsi causer une crise politique affectant l'équilibre des pouvoirs.

Certaines dispositions relatives au régime politique sont finalement très complexes et pourraient se révéler difficile à mettre en œuvre. Le Président de la République peut, par exemple, demander à l'Assemblée des Représentants du Peuple de renouveler sa confiance au gouvernement à deux reprises au maximum durant le mandat présidentiel (Article 99). En cas de non renouvellement de la confiance au gouvernement, le Président de la République charge la personnalité la plus apte à former un nouveau gouvernement dans un délai ne dépassant pas les trente jours. Si la personnalité en question ne parvient pas à former un nouveau gouvernement ou si l'Assemblée lui refuse la confiance, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des Représentants du Peuple et convoquer des élections législatives anticipées. En cas de renouvellement de la confiance au gouvernement à deux reprises, le

---

<sup>428</sup> Articles 77, 78, 80, 106.

<sup>429</sup> La Constitution prévoit la création d'une commission provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois. Son mandat ne s'étend pas à l'arbitrage des litiges entre les pouvoirs politiques.

---

Président de la République est considéré démissionnaire. Cette procédure n'incite aucune des parties à recourir au système des contre-pouvoirs, car l'échec est coûteux tant pour le Président de la République que pour l'Assemblée.

En vue d'éviter les impasses, le Centre Carter invite les acteurs politiques tunisiens à continuer de privilégier le consensus durant la phase actuelle de transition, et au-delà, à l'instar des mois précédant l'adoption de la Constitution. Demeurer fidèle à cet état d'esprit pourrait contribuer à asseoir cet aspect positif du processus constituant dans la culture politique du pays, et à réduire les risques de conflit, en particulier durant la période où les institutions permanentes, et notamment la Cour Constitutionnelle, ne sont pas encore établies.

### *Droits et rôle de l'opposition*

L'insertion de dispositions sur le rôle et les droits de l'opposition, qui n'étaient pas mentionnés dans les deux premiers projets, est un ajout très positif qui résulte notamment des consultations nationales de décembre 2012 et janvier-février 2013<sup>430</sup>. Le troisième projet comporte ainsi une référence au rôle et aux droits de l'opposition en tant que composante essentielle de l'Assemblée des Représentants du Peuple (Article 57). Une terminologie similaire est utilisée dans le quatrième projet (Article 59) afin de conférer à l'opposition « le droit, une fois par an, de former une commission d'enquête et de la présider », sans pour autant fournir davantage d'information sur le statut et les prérogatives de cette commission.

Le texte final de la Constitution renforce davantage les droits de l'opposition en reconnaissant non seulement de manière explicite que l'opposition parlementaire est une « composante essentielle » du parlement, mais aussi en attribuant à l'un de ses membres la présidence de la commission des finances. Cette commission joue un rôle clé dans l'examen du budget annuel de l'Etat avant sa soumission au vote de l'Assemblée et se prononce au sujet de l'utilisation rationnelle ou pas des deniers de l'Etat<sup>431</sup>. La Constitution attribue par ailleurs à trente membres de l'Assemblée, en plus du Président de la République et du Chef de gouvernement, le droit de soumettre des projets de loi à la Cour Constitutionnelle<sup>432</sup>. Cette disposition introduite lors de la phase du vote renforce les droits de l'opposition, et ce faisant, la nature démocratique de l'Etat<sup>433</sup>.

## **6. Le rôle du pouvoir judiciaire**

La Constitution tunisienne établit une base solide pour l'indépendance de la magistrature. Le chapitre relatif au pouvoir judiciaire contient des garanties importantes à cet égard, notamment l'Article 102, qui affirme que « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il garantit l'administration de la justice, la primauté

---

<sup>430</sup> Le rapport du PNUD sur le processus de consultation nationale met en exergue le fait que la question d'introduire une disposition afférente aux droits de l'opposition dans la Constitution a été soulevée avec véhémence dans les gouvernorats de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid. Voir PNUD, « Dialogue National Sur Le Projet de La Constitution: Rapport Général », Tunis, mars 2013, p. 35.

<sup>431</sup> Pour une analyse plus détaillée sur l'importance de cette reconnaissance explicite, voir Zaid El Ali et Donia Ben Romdhane (International IDEA), « Tunisia's new constitution: progress and challenges to come », <http://www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaid-al-ali-donia-ben-romdhane/tunisia%E2%80%99s-new-constitution-progress-and-challenges-to->

<sup>432</sup> Article 120.

<sup>433</sup> Le Comité des Droits de l'Homme a adopté une résolution qui insiste sur le rôle crucial joué par l'opposition politique et la société civile dans le fonctionnement d'une démocratie. Voir également, « Les droits constitutionnels de l'opposition », DRI, Note d'information n° 34, avril 2013.

---

de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et des libertés ». L'Article 109 interdit toute ingérence extérieure dans le pouvoir judiciaire.

La terminologie relative à la nomination des juges a fait l'objet d'une amélioration substantielle dans le texte adopté de la Constitution (Article 106)<sup>434</sup>. Cette disposition prévoyait initialement que les juges soient nommés par décret présidentiel sur la base de décisions prises par le Conseil supérieur de la magistrature (l'organe indépendant de contrôle du système judiciaire). Aucune disposition n'était prévue pour la nomination des hauts magistrats, ce qui signifiait que tout pouvoir pour la nomination des hauts fonctionnaires reviendrait au Chef du gouvernement, conformément à l'Article 92. Dans le texte final, l'ANC a mis en place des garanties plus solides pour assurer que le pouvoir judiciaire ne soit pas pris en otage par le gouvernement. Le projet final charge ainsi le Président de la responsabilité de la nomination aux hautes fonctions judiciaires, mais seulement après consultation du Chef du gouvernement et sur la base d'une proposition du Conseil supérieur de la magistrature (Article 106).

Les derniers projets ont par ailleurs renforcé l'immunité des juges. Il était possible, jusqu'au quatrième projet, de lever l'immunité d'un juge dans le cas où il/elle est pris en flagrant délit. Dans le texte final, le juge doit être pris en flagrant délit *de crime*. Dans ce cas seulement, l'immunité peut être levée. Il convient de relever que la Constitution de 1959 ne prévoyait aucune disposition visant la protection de l'indépendance de la justice. Les garanties de l'indépendance de la justice dans la nouvelle Constitution peuvent dès lors être considérées comme un tournant majeur dans l'histoire de la Tunisie, notamment au regard des anciennes pratiques des autorités – tant avant la révolution que, dans une moindre mesure, depuis – qui rendaient le pouvoir judiciaire vulnérable face au pouvoir exécutif.

L'ANC a également amélioré le texte final fixant la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Selon la Constitution adoptée, le Conseil doit être établi dans les six mois à compter des prochaines élections législatives, et jouera un rôle important, entre autres fonctions, dans le choix des membres de la Cour Constitutionnelle. Un aspect essentiel du travail du Conseil sera de régler toutes les questions relatives à la nomination, la promotion, la révocation, et la progression de la carrière des juges. Initialement, et jusqu'au quatrième projet, il était prévu que la moitié des membres du Conseil seraient des magistrats, tandis que l'autre moitié ne le serait pas. Cette mesure a été modifiée pour augmenter le pourcentage de juges aux deux tiers. La Constitution a également renforcé les conditions pour l'élection de la plupart des magistrats et des non-magistrats. L'Article 112 indique, en outre, que le tiers restant de non-magistrats est composé de « spécialistes indépendants », et que « les membres élus exercent leurs fonctions pour un seul mandat d'une durée de six années », ce qui constitue des garanties supplémentaires d'indépendance.

Bien que cette question n'ait été que peu discutée avant la phase du vote de la Constitution, un groupe de députés a proposé d'inscrire la profession d'avocat dans la Constitution, une première dans l'histoire tunisienne. L'Article 105 qui en résulte prévoit que « La profession d'avocat est une profession libre et indépendante, qui participe à la réalisation de la justice et à la défense des droits et libertés. L'avocat bénéficie des garanties légales qui lui assurent une protection et lui permettent l'exercice de ses fonctions ». Cet article doit être lu à la lumière du passé autoritaire caractérisant le contexte tunisien, pendant lequel les avocats ont souvent été victimes de harcèlement de la part du système sécuritaire de l'Etat. En ce sens, la formulation adoptée pourrait contribuer à renforcer le droit des avocats pour assurer la défense, ainsi que le droit à un procès équitable. Le droit au double degré de juridiction (droit de faire appel) – une autre composante essentielle du droit à un procès équitable – est apparu, une première fois, dans le deuxième projet (Article 104), puis a été éliminé au quatrième avant d'être finalement réintroduit dans la version finale de la Constitution (Article 108).

---

<sup>434</sup> Article 103 du quatrième projet.

---

En dépit de ces solides garanties, l'inamovibilité des juges nécessiterait une codification plus poussée. L'Article 107 indique qu'aucun magistrat ne peut être muté, suspendu, révoqué ou faire l'objet de sanction disciplinaire « que dans les cas et selon les garanties formulées par la loi ». Bien que l'article exige également une décision du Conseil supérieur de la magistrature avant que les sanctions prévues ne puissent être prises, il laisse néanmoins une large marge à la loi pour déterminer les critères de révocation. Ces mesures pourraient être utilisées à l'avenir pour porter atteinte au pouvoir judiciaire.

Le Centre recommande que le gouvernement, l'ANC, et la future Assemblée des Représentants du Peuple adoptent des dispositions plus rigoureuses concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'arsenal législatif et ce, en conformité avec les normes internationales, notamment l'affirmation sans équivoque de l'inamovibilité des magistrats et des garanties en ce qui concerne leur nomination, promotion et discipline, avec une mention que la révocation des juges n'est possible que pour faute grave et à la suite d'un procès équitable<sup>435</sup>.

La Constitution tunisienne accorde au pouvoir judiciaire de larges pouvoirs pour interpréter ses dispositions et, de ce fait, pour faire respecter les droits et libertés qui y sont garantis. Les autorités disposent cependant d'un délai pouvant aller jusqu'à un an après les prochaines élections législatives pour mettre en place la Cour Constitutionnelle. Ce qui laisse subsister un vide dans le contrôle constitutionnel qui ne peut être entièrement comblé par l'instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets des lois prévue par les dispositions transitoires de la Constitution, dans la mesure où cette instance ne dispose que d'un contrôle *a priori* des projets de lois (Article 148, paragraphe 7).

Le Centre Carter recommande que les juges soient tenus d'interpréter la loi, y compris la Constitution, en faveur de l'accomplissement d'un droit ou d'une liberté fondamentale. Par ailleurs, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains émanant des organes internationaux officiels, y compris les tribunaux et les commissions, doit être prise en considération comme un standard minimal.

La question de la suprématie de la Constitution constitue un autre sujet de préoccupation. Alors que l'Article 102<sup>436</sup> prévoit dans son premier alinéa que le pouvoir judiciaire garantit la primauté de la Constitution, le changement opéré dans le deuxième alinéa est loin d'être positif. En effet, jusqu'au quatrième projet, le deuxième alinéa de l'Article 102 indiquait que les magistrats ne sont soumis « dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité *de la Constitution* et de la loi ». Dans le texte final, cette référence à la Constitution a été supprimée. Cette suppression remet en cause les dispositions du premier alinéa, lequel ordonne aux magistrats de faire respecter la suprématie de la Constitution alors que le deuxième alinéa les soumet uniquement à la loi. Cela est susceptible de conduire à une situation de prévalence de la loi sur la Constitution et ce, en cas de contradiction entre les deux, et à la saisine systématique de la Cour Constitutionnelle, même si la constitutionnalité de la question en cause est évidente. Sur le plan pratique, cela pourrait conduire à imposer des charges excessives à la Cour Constitutionnelle et à retarder ses décisions.

Toutefois, dans la mesure où l'Article 102 investit le pouvoir judiciaire de la garantie de la suprématie de la Constitution, cet article revêt une importance capitale pour le reste de la phase transitoire, en particulier en l'absence d'une Cour Constitutionnelle. Il devrait être interprété à l'aune du contexte plus large de la Constitution qui pose des limites à la portée des restrictions permises aux droits et libertés (Article 49).

---

<sup>435</sup> Principes Fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire et Directives et Principes sur le Droit à un Procès Équitable et à l'Assistance Judiciaire en Afrique.

<sup>436</sup> Article 100 du quatrième projet.

---

## *Composition et compétence de la Cour Constitutionnelle*

Jusqu'au quatrième projet, l'Assemblée était chargée d'élire les douze membres de la Cour Constitutionnelle parmi des candidats proposés par le Président de la République, le Chef du gouvernement, le Président de l'Assemblée et le Président du Conseil supérieur de la magistrature. Dans la version finale, ces mêmes autorités sont désignées pour nommer les membres de la Cour, sans que l'Assemblée ne joue pour autant un rôle dans leur sélection. Cette mesure constitue un pas positif qui renforce l'équilibre des pouvoirs et garantit qu'aucune entité ne détienne le contrôle de la Cour.

Les deux premiers projets prévoyaient que la Cour Constitutionnelle soit entièrement composée de spécialistes en droit avec un minimum de 20 ans d'expérience professionnelle. Dans le troisième projet, le Comité de rédaction a réduit ces exigences en requérant seulement une majorité de spécialistes en droit avec une expérience minimale de 10 ans<sup>437</sup>. Des membres de l'opposition, des représentants de la société civile et certains membres de la commission constituante chargée du pouvoir judiciaire qui avaient initialement rédigé l'article ont protesté contre ces changements. Le quatrième projet comprenait dès lors un compromis soit une composition comprenant deux tiers de spécialistes en droit avec un minimum de 15 ans d'expérience (Article 115). Les membres de l'ANC ont finalement opté pour une solution intermédiaire, à savoir, l'augmentation du nombre de spécialistes en droit aux trois quarts et un retour aux 20 ans d'expérience professionnelle prévus initialement par la commission constituante du pouvoir judiciaire (Article 118).

Le second projet de Constitution énumérait les compétences de la Cour Constitutionnelle, incluant la saisine obligatoire de la Cour Constitutionnelle pour toute proposition de révision de la Constitution, les projets de lois organiques, et la ratification des traités, ainsi que la saisine facultative sous certaines conditions pour un projet de loi (Article 117). Cinq membres de l'Assemblée, en plus du Président de la République, du Président de l'Assemblée, et du Chef du gouvernement, étaient habilités à déférer à la Cour tout texte législatif. La commission constituante du pouvoir judiciaire a ensuite augmenté le nombre de députés pouvant saisir la Cour à dix dans le projet non officiel 2 *bis*. Mais dans le troisième projet, le Comité de rédaction n'a conservé que les saisines obligatoires et a supprimé le mécanisme de saisine facultative. Plusieurs organisations nationales et internationales ont critiqué cette décision<sup>438</sup>. Finalement, une proposition de la Commission des consensus permettant à 30 membres de l'Assemblée de saisir la Cour a été adoptée lors du vote en séance plénière. Cette évolution est positive en ce qu'elle donnera aux députés, en particulier à l'opposition, le pouvoir de contester des projets de loi devant la Cour Constitutionnelle, tout en réduisant en même temps le risque de blocage par un petit nombre de députés.

### **7. Les dispositions transitoires**

Un nouveau chapitre portant sur les dispositions transitoires a été introduit dans le quatrième projet de Constitution en vue de permettre une transition souple de l'ordonnancement constitutionnel antérieur au nouveau. En revanche, la procédure d'élaboration de ce chapitre a été particulière, son contenu n'ayant

---

<sup>437</sup> Les dispositions relatives à la composition de la Cour Constitutionnelle auraient été changées suite à un compromis entre les partisans de la création d'un Haut Conseil Islamique et ses adversaires. La composition de la Cour a été élargie par le Comité de rédaction de manière à permettre l'inclusion de spécialistes non-juristes ouvrant ainsi la porte à l'inclusion de spécialistes en droit musulman.

<sup>438</sup> Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 96<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013), para. 175 et suivants: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282013%29032-f>

Cf. également « Renforcer la protection des droits humains dans la nouvelle Constitution », Déclaration commune par Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch, et Centre Carter, 3 janvier 2014: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/tunisia-constitution-joint-statement-010314-french.pdf>



---

pas fait l'objet de discussion au sein des commissions constituantes d'une part, et d'autre part, aucune commission n'ayant pu examiner ces dispositions. Au lieu de cela, les dispositions transitoires ont été adoptées au sein du Comité de rédaction, à une étape très avancée du processus, ne laissant que très peu de temps à ses membres pour en discuter et en évaluer les implications. L'élaboration de ce chapitre et son contenu ont été sévèrement critiqués par les parties prenantes au processus constituant. Ce chapitre a d'ailleurs été le seul à faire l'objet d'un réexamen complet de la part de la Commission des consensus qui a débattu notamment des délais de l'établissement de la Cour Constitutionnelle, des prérogatives de l'ANC ainsi que des délais d'entrée en vigueur de nombreuses dispositions constitutionnelles, y compris la date des prochaines élections.

Le Centre Carter se réjouit du fait que les dispositions transitoires établissent des dates butoirs et des délais suffisamment clairs pour l'entrée en vigueur de nombreuses dispositions constitutionnelles. Le Centre salue également la décision de l'ANC d'accorder une pleine juridiction à la Cour Constitutionnelle afin d'examiner la constitutionnalité des lois immédiatement après l'établissement de la Cour, plutôt que trois ans après, comme cela était prévu auparavant. Cependant, l'instauration de la Cour Constitutionnelle reste tributaire de l'échéance des prochaines élections législatives et pourrait dès lors prendre jusqu'à un an à partir de cette date. Cette situation laissera un vide en matière de contrôle de constitutionnalité qui ne saurait être comblé par le système judiciaire eu égard à l'interdiction imposée par l'Article 148 paragraphe 7 de la Constitution qui indique de manière explicite qu'aucun tribunal n'est habilité à contrôler la constitutionnalité des lois. La Constitution a certes prévu la création d'une instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et ce, jusqu'à l'installation de la Cour permanente. Mais cette instance n'étant pas investie du contrôle de la constitutionnalité des lois en vigueur, notamment des lois héritées de l'ancien régime, aucun mécanisme n'est en place afin de garantir que l'arsenal législatif existant soit en conformité avec la nouvelle Constitution. Il est par ailleurs important de relever qu'avant l'instauration de la Cour Constitutionnelle, aucun mécanisme institutionnel ne permet d'arbitrer les conflits pouvant survenir entre les deux organes du pouvoir exécutif – laissant ainsi un vide potentiel à court terme en cas de conflit.

L'Article 120 investit en outre la future Cour Constitutionnelle du contrôle du règlement intérieur de l'organe législatif, qui lui est soumis par le Président de l'Assemblée. Cet examen est crucial afin de garantir que l'exercice du pouvoir législatif est conforme aux dispositions constitutionnelles. Les dispositions transitoires n'ont cependant pas prévu de mécanisme pour contrôler le premier règlement intérieur de la future Assemblée des Représentants du Peuple alors que ce règlement est susceptible d'être adopté avant l'instauration d'une Cour Constitutionnelle permanente.

Finalement, il est à noter que la transition entre les gouvernements provisoire et permanent est actuellement régie par les dispositions transitoires en plus de l'OPPP. Il aurait été plus judicieux d'insérer dans les dispositions transitoires les dispositions en vigueur de l'OPPP de manière à garantir davantage de cohérence et de refléter ainsi la suprématie de la nouvelle Constitution sur tous les autres textes.

Le Centre Carter invite l'ANC et le nouveau gouvernement à mettre en place le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution, en particulier l'établissement de l'instance provisoire pour le contrôle de constitutionnalité des projets de loi<sup>439</sup>.

Le Centre encourage également vivement l'ANC à établir cette instance en temps opportun afin de contrôler la constitutionnalité des projets de loi en cours de discussion. Le Centre recommande à l'ANC de mandater cette instance de l'examen du premier règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple puisque celui-ci est susceptible d'être adopté avant l'instauration d'une Cour Constitutionnelle

---

<sup>439</sup> Comme prévu à l'Article 148, paragraphe 7 de la Constitution.



---

permanente. Cette mesure respecterait l'esprit de l'Article 120 qui prévoit que la Cour Constitutionnelle est compétente en matière de contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple que lui soumet le Président de l'Assemblée. Elle est en outre essentielle pour garantir que le pouvoir législatif soit exercé conformément aux conditions prévues par la Constitution.

### **Conclusion et recommandations**

Dans l'espoir de contribuer à la consolidation des acquis de la révolution et à l'établissement d'un système démocratique, protecteur des droits civils et politiques fondamentaux des citoyens tunisiens, le Centre Carter présente les recommandations suivantes:

#### ***DROITS HUMAINS***

- Revoir et réformer le cadre juridique actuellement existant en Tunisie pour s'assurer que les lois et réglementations nationales reflètent et respectent les engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains ainsi que des droits consacrés dans la nouvelle Constitution.
- Intégrer dans des lois organiques des garanties du principe d'égalité de vote ainsi que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Veiller, par ailleurs, à ce que ces principes soient appliqués à tout individu en Tunisie, citoyen ou étranger, en conformité avec le droit international.
- Encourager l'Etat à lutter non seulement contre la violence faite aux femmes mais également contre toutes les formes de discrimination à leur égard. Adopter, en outre, des mesures concrètes pour protéger les droits des femmes, tels que la consécration de mécanismes à même de faire progresser la parité sur les listes de candidatures aux élections.
- Préciser, dans les textes de loi y relatifs, l'obligation qu'a la Tunisie d'adopter des mécanismes qui garantissent la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels au maximum de ses ressources disponibles.

#### ***MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION***

- Les juges devraient interpréter la loi, et notamment la Constitution, de façon à favoriser l'application d'un droit ou d'une liberté fondamentale, et prendre en considération, à cet effet, l'interprétation des traités relatifs aux droits humains, y compris celle des juridictions et commissions internationales, comme une norme minimale.
- Encourager juges et législateurs à protéger la liberté de religion ou de croyance, y compris celle d'adopter, de changer ou de renoncer à une religion ou une croyance, et veiller à ce que toute restriction soit conforme à la clause de limitation générale inscrite dans la Constitution.
- En temps de circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'état d'urgence, veiller à ce que toute restriction aux droits et libertés soit spécifique, nécessaire, proportionnelle et puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, et que cette restriction soit levée après une période définie. Préciser, en outre, que les droits considérés comme indérogeables en droit international restent protégés et exclus de toute restriction due à ces circonstances exceptionnelles.

---

## **INSTITUTIONS**

- Intégrer dans le cadre juridique des dispositions visant à assurer l'indépendance de la justice, en matière de nomination, de promotion, et de discipline (du corps judiciaire), y compris par la consécration de l'inamovibilité. La révocation des juges devrait être limitée aux cas de fautes graves, suite à un procès équitable et, conformément à la Constitution, sur décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature, une fois celui-ci établi.
- Mettre en place, dans les meilleurs délais, l'instance provisoire en charge du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, afin qu'elle puisse revoir le projet de loi électorale. L'instance devrait disposer de l'autorité et des ressources nécessaires pour exercer ses fonctions de manière indépendante et efficace.
- Envisager de soumettre le règlement intérieur de la future Assemblée des Représentants du Peuple à l'examen de l'instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi.
- Faciliter l'accès de la société civile et des médias aux travaux des commissions et aux discussions en plénière relatifs à la loi électorale, ainsi qu'aux lois qui seront ultérieurement discutées par l'ANC, comme cela a été le cas lors du processus d'adoption de la Constitution.
- Intensifier les campagnes de sensibilisation pour informer le public sur la Constitution.

---

Après avoir observé les élections de l'ANC d'octobre 2011, le Centre Carter a suivi le processus d'élaboration de la Constitution et continue de suivre les développements liés à la mise en place des cadres institutionnel et juridique pour les futures élections. Le Centre Carter évalue ces processus par rapport à la nouvelle Constitution, aux lois nationales et aux obligations qui incombent à la Tunisie en vertu des traités internationaux auxquels le pays a adhéré.

####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 80 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies et en améliorant les soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.*

*Suivez l'actualité et les activités du Centre Carter en Tunisie sur notre page Facebook :*

[www.facebook.com/TCCTunisia](http://www.facebook.com/TCCTunisia)

*Visitez notre site web : [CarterCenter.org](http://CarterCenter.org)*

*Suivez-nous sur Twitter : [@CarterCenter](https://twitter.com/CarterCenter) et Facebook : [Facebook.com/CarterCenter](https://www.facebook.com/CarterCenter) / Soutenez notre cause : [Causes.com/CarterCenter](http://Causes.com/CarterCenter) /*

---

*Regardez-nous sur Youtube : [YouTube.com/CarterCenter](https://www.youtube.com/CarterCenter) /Ajoutez-nous sur Google+ :  
<http://google.com/+cartercenter>*

---

Cette page est volontairement vierge.

---

## ANNEXE F:

# Le Centre Carter En Un Coup D'œil

Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des Etats-Unis, Jimmy Carter, et son épouse, Rosalynn, en association avec l'Université Emory, afin de faire avancer la paix et la santé tout autour du monde. En tant qu'organisation non-gouvernementale, le Centre Carter a participé à l'amélioration des conditions

de vie des peuples en 80 pays, en résolvant des conflits, en promouvant la démocratie, les droits de l'Homme, et les opportunités économiques, en empêchant les maladies, et en améliorant les soins de santé mentale.

Veillez visiter notre site [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org) pour savoir plus sur le Centre Carter.

Martin Frank

