



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^{er} 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.

####

« 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.



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 à la législation nationale de la Tunisie ainsi qu'aux obligations internationales relatives au respect des droits civils et politiques, notamment les principes de transparence et de participation aux affaires publiques du pays¹.

¹ 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 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 Constitution² 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 commission³.

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.

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

² 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.

³ Trente articles du premier projet ont été soumis avec différentes variantes, allant de deux à cinq options pour un même article.

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 ») ⁴. 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 famille⁵. De plus l'Etat tunisien a aussi l'obligation de d'interdire toute discrimination basée sur le sexe ou la religion⁶. 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 moyens⁷.

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 femmes⁸.

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.

S'il est vrai que deux documents importants tendent à limiter les activités de l'ANC à une période d'un an⁹, la loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, souvent

⁴ 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. »

⁵ 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>.

⁶ 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. »

⁷ 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. »

⁸ 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>.

⁹ 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

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 12 à 18 mois, et que des marges de tolérance pour prolonger l'échéance initiale ou les dates butoirs annoncées sont souvent nécessaires¹⁰.

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 de rédaction 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 transparent¹¹. 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 »¹².

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.

¹⁰ 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.

¹¹ *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.

¹² 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 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 ».

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 importants¹³. 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 Constitution¹⁴. 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 »¹⁵.

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 droits¹⁶.

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 enjeux¹⁷.

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 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 consultations¹⁸.

¹³ See: http://www.anc.tn/site/main/AR/contribution/contribution_citoyen_constit.jsp.

¹⁴ 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.

¹⁵ <http://www.tap.info.tn/fr/fr/politique/300-politique/33042-des-associations-et-organisations-boycottent-le-dialogue-sur-le-projet-de-constitution.html>

¹⁶ *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.

¹⁷ 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.

¹⁸ *Leçons apprises des processus constitutionnels: les processus avec une large participation du public*, DRI, 2011.

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 pays¹⁹, tandis que d'autres ont mené des campagnes de sensibilisation²⁰ ou encore mis en place des sites Internet visant à rassembler des informations sur le processus constitutionnel et à tenir les citoyens informés²¹. 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^{er} 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^{er} mai 2013²². 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 pertinentes²³.

¹⁹ 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.

²⁰ Voir par exemple l'action organisée par l'association de jeunes Sawty
<http://www.youtube.com/watch?v=W7m3opFHJSI&feature=share>.

²¹ 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), 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.

²² L'article 3 de la Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

²³ 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.).

Campagnes d'information et communication

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 débats²⁴. 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'ANC²⁵ concernant l'accès du public aux sessions plénières²⁶. 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

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

²⁴ Le règlement intérieur dispose que les réunions des commissions et les sessions plénières sont publiques ; articles 54 et 76 respectivement.

²⁵ Le Bureau est composé du président de l'ANC et de neuf autres membres (article 28 du règlement intérieur).

²⁶ Article 76.2 du règlement intérieur.

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 Tunisiens²⁷. 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 commission²⁸. A la mi-juin 2012, tous les rapports provisoires des six commissions ont été publiés sur le site de l'ANC²⁹. Au moment de la rédaction de la présente déclaration, 22 rapports d'autres commissions ont été publiés³⁰. 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 publics³¹. 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 Constitution³². 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 général³³.

²⁷ 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.

²⁸ Article 62 du règlement intérieur.

²⁹ http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/constits/liste_rapports.jsp.

³⁰ http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/rapports/rapports_commissions.jsp.

³¹ 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.

³² PIDCP, Article 19 (2).

³³ Comité des droits de l'homme, Commentaire général No. 34 « Article 19 : Libertés de pensée et d'expression », para. 19.

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 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.