



POUR DIFFUSION IMMEDIATE
10 avril 2014

CONTACT:

Tunis, Sara Abbas 00216 26 986 205, sara.abbas@tunisia.cceom.org
Atlanta, Deborah Hakes: 001 404 420 5124, 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 ainsi que sur la page facebook du bureau du Centre Carter en Tunisie 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

####

« 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 | 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://www.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 pays¹.

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

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 ».

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.

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"²) 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 2012³. 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.

² Loi constituante n°2011-6 en date du 16 décembre 2011 relative à l'Organisation provisoire des pouvoirs publics.

³ 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.

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 fois⁴. 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)⁵. 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 nationale⁶.

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 vue⁷.

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 2012⁸. Le 10 avril 2013, les chapitres révisés de chacune des commissions (désignés dans ce rapport comme le projet non

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 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.

⁷ 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.

⁸ 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".

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 projets⁹ 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'ANC¹⁰ sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes¹¹.

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 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

⁹ 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 ».

¹⁰ Le Bureau est composé du président de l'ANC et de neuf autres membres (Article 28 du règlement intérieur).

¹¹ 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.

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 députés¹².

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 crise¹³. 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 Constitution¹⁴. 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 constituant¹⁵. Malgré l'interruption des activités de l'ANC pendant

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

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 total¹⁶. Vers la fin du processus, la Commission a également requis le conseil d'experts constitutionnels réputés, en particulier concernant les dispositions transitoires¹⁷.

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 »¹⁸.

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 seulement¹⁹. 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

soulevées dans la première liste ont également été revisitées par les membres de la Commission à une date ultérieure.

¹⁶ Le document est intitulé « Réunions de la Commissions des consensus », ANC, décembre 2013.

¹⁷ 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. 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.

¹⁸ Les articles idoines : Articles 41 et 106 (a).

¹⁹ 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.

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 rapide²⁰. 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 adoption²¹. 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 Tunisienne²².

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 Commission²³.

²⁰ 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).

²¹ 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.

²² Edition spéciale du Journal Officiel (le J.O.R.T.), 10 février 2014:

http://www.legislation.tn/sites/default/files/news/constitution_1.pdf

²³ 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.

Un tournant s'est opéré lors du vote de l'Article 74²⁴, qui détermine les conditions d'éligibilité du Président de la République et qui fut une source de discorde durant tout le processus²⁵. 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 Constitution²⁶. 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*)²⁷.

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

²⁴ Article 73 du quatrième projet.

²⁵ 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.

²⁶ 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 ».

²⁷ 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.

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 36²⁸ (relatif au droit de grève), l'Article 39²⁹ (désignant les valeurs à dispenser lors de la mise en œuvre du droit à l'éducation) et l'Article 74³⁰ (spécifiant les conditions auxquelles doit répondre tout candidat à la fonction de Président de la République)³¹. 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'ANC³². 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 vote³³.

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.

²⁸ Article 35 du quatrième projet.

²⁹ Article 38 du quatrième projet.

³⁰ Article 73 du quatrième projet.

³¹ 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.

³² 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

³³ A l'exception de Mohamed Allouche décédé le 22 janvier 2014 avant le vote sur la Constitution.

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 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'ANC³⁴.

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 pays³⁵. 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

³⁴Les propositions d'amendements:
http://www.anc.tn/site/main/AR/docs/constitution/propos_proj_constit.pdf (en langue arabe), consultés le 24 mars 2014.

³⁵ À 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.

invite également la communauté internationale à apporter, autant que faire se peut, son soutien à ces efforts.

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 2014³⁶. 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 ratifiés³⁷.

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 salutaire 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

³⁶ 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.

³⁷ 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.

interne comme justifiant la non-exécution d'un traité »³⁸. 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 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 humains³⁹. 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

³⁸ Article 27, Convention de Vienne sur le Droit des traités.

³⁹ 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.

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 »⁴⁰.

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 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 »⁴¹. 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 »⁴².

⁴⁰ Le Comité de coordination et de rédaction, « Rapport Général sur le Projet de Constitution » (en langue arabe), 14 juin 2013, Assemblée Nationale Constituante.

⁴¹ 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).

⁴² Article 5 paragraphe 1, ajouté par l'Article 2 de la Loi constitutionnelle n° 2002-5 en date du 1er juin 2002.

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 article⁴³, 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 articles⁴⁴.

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

⁴³ Article 148 de la seconde version, devenu 136 dans la troisième version et 141 dans la quatrième version.

⁴⁴ 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).

les partis politiques et les autres parties prenantes aux dialogues nationaux du printemps 2013. 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 article⁴⁵.

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 religion⁴⁶. 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'expression⁴⁷.

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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>

⁴⁷ 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.

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 croyance⁴⁸.

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 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. »⁴⁹

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

⁴⁸ 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>

⁴⁹ Article 49.

éventuelles, délimitant quand et comment elles peuvent être appliquées afin que ces restrictions restent limitées, nécessaires et appropriées⁵⁰.

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 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 international⁵¹.

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

⁵⁰ « Les restrictions légales aux droits civils et politiques », DRI, Note d'information, 31 octobre 2012.

⁵¹ Voir les déclarations conjointes de Al Bawsala, Amnesty International, Human Rights Watch et du Centre Carter, du 24 juillet 2013 et du 3 janvier 2014 sur : http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/tunisia-peace-reports.html

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 tunisienne⁵². 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 individuelles⁵³. 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'urgence⁵⁴.

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 résultat une amélioration de la formulation relative à l'égalité entre les sexes au fil des différents projets.

⁵² 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-el-ali-donia-ben-romdhane/tunisia%E2%80%99s-new-constitution-progress-and-challenges-to>

⁵³ 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.

⁵⁴ Article 4 du PIDCP et Observation Générale n° 29 du Comité des Droits de l'Homme.

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 international⁵⁵. 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 citoyens⁵⁶.

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 famille⁵⁷. 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.

⁵⁵ 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. »

⁵⁶ 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. »

⁵⁷ 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 ».

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'État *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.

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 74⁵⁸ 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 femmes ainsi qu'à lutter pour éliminer non seulement la violence, mais plus largement toutes les formes de discrimination, à l'égard des femmes⁵⁹.

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'État tunisien à éliminer tous les obstacles qui entravent la participation des femmes dans la mise en œuvre de la loi⁶⁰.

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

⁵⁸ Article 73 du quatrième projet.

⁵⁹ Comité des Droits de l'Homme, Observation Générale n° 28, para. 3.

⁶⁰ 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

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 prenante⁶¹.

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).

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

⁶¹ 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. »

nouvelle Constitution sont conformes aux standards développés en droit international⁶².

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 secrets⁶³. 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

⁶² 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... »

⁶³ Articles 55 (élections législatives), 75 (élections présidentielles), et 133 (élections locales).

directement plusieurs candidats potentiels aux prochaines élections. L'Assemblée a d'ailleurs dû voter à deux reprises sur l'Article 74⁶⁴ relatif aux critères d'éligibilité.

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 musulman⁶⁵. 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 »⁶⁶. 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,

⁶⁴ Article 73 du quatrième projet.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Comité des Droits de l'Homme, Observation Générale n°25, para 15.

économique et social »⁶⁷. 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'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 du Chef de gouvernement (premier ministre) dans un régime mixte avec un exécutif bicéphale.

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 gouvernement⁶⁸. 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

⁶⁷ 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 ».*

⁶⁸ Articles 77, 78, 80, 106.

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 conflit⁶⁹.

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 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.

⁶⁹ 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.

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 2013⁷⁰. 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'Etat⁷¹. 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 constitutionnelle⁷². Cette disposition introduite lors de la phase du vote renforce les droits de l'opposition, et ce faisant, la nature démocratique de l'Etat⁷³.

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 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)⁷⁴. Cette disposition

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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](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->

⁷² Article 120.

⁷³ 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.

⁷⁴ Article 103 du quatrième projet.

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).

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 équitable⁷⁵.

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 102⁷⁶ 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,

⁷⁵ Principes Fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire et Directives et Principes sur le Droit à un Procès Equitable et à l'Assistance Judiciaire en Afrique.

⁷⁶ Article 100 du quatrième projet.

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).

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 ans⁷⁷. 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

⁷⁷ 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.

internationales ont critiqué cette décision⁷⁸. 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 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

⁷⁸ Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 96^{ème} 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>

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 loi⁷⁹.

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 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

⁷⁹ Comme prévu à l'Article 148, paragraphe 7 de la Constitution.

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

Visitez notre site web : CarterCenter.org

Suivez-nous sur Twitter : [@CarterCenter](https://twitter.com/CarterCenter) et Facebook : [Facebook.com/CarterCenter](https://facebook.com/CarterCenter) /

Soutenez notre cause : [Causes.com/CarterCenter](https://causes.com/CarterCenter) /

Regardez-nous sur Youtube : YouTube.com/CarterCenter /Ajoutez-nous sur Google+ :

<http://google.com/+cartercenter>