



**Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour le projet de Constitution et appelle à garantir la protection des droits humains lors de la finalisation de ce projet**

**12 juin 2013**

Près d'un an et demi après les élections historiques du 23 octobre 2011 et la mise en place d'une Assemblée Nationale Constituante (ANC), la Tunisie atteint un moment décisif dans le processus d'élaboration de sa nouvelle Constitution.

Le vote article par article et la première lecture complète du projet de Constitution, qui se dérouleront dans les prochaines semaines, constituent l'étape finale de ce processus, durant laquelle seront prises des décisions essentielles qui façonneront l'avenir de la Tunisie pour les générations à venir. La nouvelle Constitution devrait ancrer les fondements d'institutions démocratiques qui protègent les droits et libertés individuelles et consolident les acquis de la Révolution. La réussite de la transition en Tunisie constituera, pour les pays de la région et au-delà, un modèle d'évolution pacifique d'un régime autoritaire vers une gouvernance démocratique.

Le Centre Carter observe le travail de l'ANC depuis sa mise en place en novembre 2011, et le processus d'élaboration de la Constitution qui en découle. Pour ce faire, le Centre rencontre régulièrement un large spectre de représentants tant de la classe politique que de la société civile et assiste aux séances et débats publics de l'ANC ainsi qu'aux ateliers d'experts portant sur le processus constitutionnel. Le Centre Carter a également suivi les consultations nationales organisées en décembre 2012 et janvier 2013 suite à la publication de la seconde version du projet de Constitution. Le Centre évalue le processus de rédaction de la Constitution en le confrontant aux obligations internationales de la Tunisie relatives au respect des droits civils et politiques, notamment les principes de transparence et de participation aux affaires publiques du pays<sup>1</sup>.

Dans le présent rapport, le Centre Carter offre un aperçu et une évaluation du processus d'élaboration de la Constitution et présente son analyse de l'évolution du contenu des différentes versions du projet de Constitution. Le Centre Carter appelle les membres de l'ANC à s'assurer que la future Constitution garantisse le respect des engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés fondamentales, notamment la liberté religieuse, le principe de non-discrimination, la protection des droits de la femme et les conditions pour restreindre ces droits fondamentaux ainsi que d'autres.

---

<sup>1</sup> L'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969) stipule que tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

## L'élaboration de la Constitution

En entamant les travaux de rédaction de la nouvelle Constitution, les constituants étaient particulièrement conscients de leurs responsabilités et de l'opportunité unique d'influer durablement sur l'identité et le régime de la Tunisie postrévolutionnaire. Bien qu'il convienne de saluer le travail délibératif et exhaustif de l'ANC sur la nouvelle Constitution, ce processus n'a pas été sans difficultés. L'absence d'une feuille de route réaliste et détaillée encadrant le travail de l'ANC, l'absence répétée de certains membres de l'Assemblée ainsi qu'un manque de communication claire sur le processus en ont freiné les progrès.

### *Calendrier pour l'adoption de la Constitution*

Malgré les demandes répétées adressées à l'ANC, celle-ci n'a jamais communiqué un calendrier précis du processus de rédaction de la Constitution<sup>2</sup>. Une telle feuille de route aurait pu aider l'ANC à mieux structurer son travail et à fournir au public une plus grande visibilité quant au processus de transition. Les membres de l'ANC ont également sous-estimé l'impact de leurs fonctions législatives et des événements politiques extérieurs sur la durée du processus de rédaction de la Constitution. L'annonce de délais et de dates butoirs successives – aucune n'ayant été respectée – a contribué à un déficit de clarté quant aux progrès de l'ANC et à une insatisfaction de l'opinion publique vis-à-vis du processus constitutionnel.

L'absence d'une feuille de route claire pour l'adoption de la Constitution a également contribué à l'émergence d'une controverse quant à la légitimité de l'ANC après le 23 octobre 2012. En effet, la plupart des partis politiques s'étaient moralement engagés, avant l'élection de l'ANC, à ne pas étendre la période d'élaboration de la Constitution au delà d'un an<sup>3</sup>. Ce processus a toutefois dépassé le délai initialement prévu. La comparaison avec d'autres pays montre néanmoins que les processus participatifs d'élaboration d'une Constitution sont des processus longs, s'étendant sur une période allant en moyenne de 18 à 24 mois et que des marges de tolérance pour prolonger l'échéance initiale ou les dates butoirs annoncées sont souvent nécessaires<sup>4</sup>.

### *Processus de rédaction*

Les membres de l'ANC ont commencé le processus d'élaboration de la Constitution le 13 février 2012. L'ANC a mis en place six commissions constituantes, chacune en charge de la rédaction d'articles relatifs à des chapitres spécifiques de la future Constitution<sup>5</sup>. Les commissions ont conduit plusieurs auditions d'experts tunisiens et internationaux, de membres du gouvernement, de représentants d'institutions, de la société civile et du monde académique et ont étudié des textes et documents pertinents pour le processus constitutionnel. Certains

---

<sup>2</sup> « Le Centre Carter invite à plus de transparence et de participation publique dans l'élaboration de la Constitution en Tunisie, et appelle à avancer dans l'établissement d'une instance indépendante de gestion des élections », 11 mai 2012 ; « Le Centre Carter salue les efforts de l'Assemblée nationale constituante dans l'avancement de ses travaux et invite à une participation et une sensibilisation accrues du public et à davantage de transparence », 26 septembre 2012

<sup>3</sup> « Déclaration sur le processus transitionnel », signé le 15 septembre 2011 par 11 des 12 partis alors représentés au sein de la « Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la Révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique ». Toutefois, la loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, aussi appelée « petite constitution », et qui a primauté sur toute autre loi, ne fait aucune mention spécifique de la durée du processus constitutionnel.

<sup>4</sup> Voir les exemples cités dans *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* publié par Interpeace, novembre 2011. p. 49. Voir aussi *Rédaction d'articles ou d'amendements constitutionnels autour du cas tunisien*, Democracy Reporting International (DRI), 2012.

<sup>5</sup> 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relation entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles ; et 6) Collectivités publiques régionales et locales.

membres de l'ANC ont également entrepris des voyages d'études dans des pays ayant expérimenté des processus similaires de rédaction de Constitution, et dans d'autres pays pour étudier le droit constitutionnel. Hormis les commissions permanentes, l'ANC a également établi un Comité de coordination et de rédaction de la Constitution (Comité de rédaction). Ce Comité, dont la tâche consistait à coordonner le travail des commissions, n'a pas tenu de réunions régulières avant septembre 2012. Avant cette date, les commissions ont travaillé de façon indépendante les unes des autres et sans méthodologie ni plan de travail communs<sup>6</sup>.

En août 2012, les six commissions constituantes ont soumis les premières versions de leurs textes au Comité de rédaction, lequel a préparé des commentaires, relevé les incohérences, omissions, répétitions et points d'ombre, mais sans introduire de changements substantiels au contenu des articles. Les commissions ont alors travaillé à intégrer ces commentaires dans leurs copies initiales et, entre septembre et mi-décembre, ont progressivement publié leurs rapports. En septembre 2012, l'ANC a organisé une session de dialogue de deux jours sur le contenu du projet de Constitution qui a réuni 300 organisations de la société civile. Dans le même esprit, l'ANC a lancé un mécanisme de consultation en ligne permettant aux citoyens, via le site officiel de l'ANC, de formuler des suggestions sur les questions constitutionnelles les intéressant.

Une seconde compilation des travaux des commissions, présentée comme la seconde version du projet de Constitution, a été rendue publique le 14 décembre 2012, deux jours avant le début du processus de consultation nationale. Ces consultations publiques ont commencé par deux sessions avec des représentants étudiants à Tunis et Sfax, suivies par d'autres sessions organisées dans le courant du mois de janvier 2013 dans les 24 gouvernorats du pays, à raison de six gouvernorats par weekend. Des consultations ont également été organisées avec les Tunisiens expatriés en France et en Italie, en janvier et février 2013<sup>7</sup>.

Alors que les consultations nationales se déroulaient dans les régions entre décembre et février, l'ANC a également organisé des débats généraux en séance plénière sur les chapitres de la Constitution, permettant ainsi aux constituants qui n'avaient pas participé aux six commissions constituantes de présenter leurs points de vue sur les différents articles<sup>8</sup>.

Un sentiment d'urgence croissant s'est néanmoins développé, nourri par une crise gouvernementale, la perception d'un manque de progrès en matière économique et une violence politique croissante, culminant avec l'assassinat, le 6 février 2013, du dirigeant politique Chokri Belaid. Confrontée à cette crise politique, l'ANC a accéléré le rythme de ses travaux, notamment en amendant son Règlement intérieur en mars 2013 après d'intenses débats. Ces amendements visaient à clarifier les prérogatives du Comité de rédaction et des commissions constituantes concernant la prise en compte des recommandations et suggestions issues des consultations nationales et des discussions en session plénière sur la seconde version du projet de Constitution. Les amendements avaient également pour objectif de faciliter les débats ultérieurs en limitant le nombre d'amendements au projet de Constitution pouvant être soumis en session plénière.

---

<sup>6</sup> Le Comité de coordination et de rédaction de la constitution est composé du président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar d'Ettakatol, du rapporteur général de l'ANC, Habib Khedher d'Ennahdha, de ses deux adjoints et des présidents et rapporteurs des commissions permanentes constituantes. Art. 103 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>7</sup> Le Centre Carter a assisté à près de la moitié des sessions du dialogue national. Ses observateurs étaient présents dans les gouvernorats de Tunis, Sfax, Sousse, Monastir, Gabès, Beja, Zaghouan, Nabeul, Ben Arous, Ariana, Médenine et Tozeur.

<sup>8</sup> Le premier anniversaire des élections du 23 octobre 2011 a été marqué par la tenue d'une séance plénière, durant laquelle ont été discutés le préambule et les principes généraux du projet de constitution, ainsi que les procédures de révision et les dispositions finales. Dans le même temps, que les commissions en charge des autres chapitres revoyaient leurs versions. Les débats généraux en plénière portant sur les autres chapitres du projet de constitution se sont tenus entre le 17 janvier 2013 et le 25 février 2013.

Conformément à l'amendement du Règlement intérieur de l'ANC, les six commissions constituantes ont examiné, entre le 21 mars et le 10 avril 2013, les recommandations et suggestions émises lors du débat général en session plénière, du dialogue avec la société civile et des consultations nationales dans les régions.

Le 10 avril, les projets révisés des commissions ont été transmis au Comité de rédaction pour examen par ce Comité, mais sans être rendus publics. Toutefois, la formulation de l'article 104 amendé du Règlement intérieur ne délimitait pas clairement l'étendue des compétences du Comité de rédaction en matière de consolidation et d'harmonisation des différents projets<sup>9</sup>. Ceci a conduit à l'émergence d'une polémique lorsque le Comité a apporté des modifications substantielles aux versions finales des articles arrêtés au sein des commissions et a tranché entre les différentes propositions portant sur la forme du régime politique sans consultation additionnelle avec les commissions.

Cette version consolidée du Comité de rédaction, également présentée comme la troisième version du projet de Constitution, a été communiquée aux médias de manière non officielle puis, dans un second temps, publiée officiellement le 22 avril 2013. Le projet a ensuite été soumis à un groupe d'experts sélectionnés par le Bureau de l'ANC sur la base de propositions faites par les présidents des commissions constituantes. Certains experts sélectionnés par le Bureau, dont des constitutionnalistes renommés, ont toutefois décliné la proposition de participer à ce groupe d'experts. L'ambiguïté de leur mandat de même que l'exclusion de certains juristes du processus ont été les principales raisons avancées pour justifier ce refus<sup>10</sup>. Les neuf experts restants ont travaillé sur le projet de Constitution du 23 avril au 2 mai 2013, d'abord séparément, puis conjointement avec le Comité de rédaction.

Dans le même temps, deux dialogues nationaux ont été organisés pour discuter des points de contentieux qui subsistent dans la Constitution, ainsi que d'autres questions d'ordre politique, économique et sécuritaire. Le premier dialogue national, tenu à l'initiative du Président de la République, a réuni la plupart des partis politiques les plus importants, tandis que le second, convoqué par l'UGTT s'inscrivait dans la continuité d'une initiative lancée en 2012 et réunissait un plus large spectre de partis et d'organisations de la société civile.

Le Comité de rédaction a repris ses travaux après la clôture des deux dialogues nationaux en vue d'incorporer le contenu des accords atteints sur les questions constitutionnelles au cours de ces sessions. Le Comité a également ajouté un dixième chapitre au projet de Constitution portant sur les clauses transitoires. En procédant de la sorte, le Comité a suivi pour l'élaboration de ce chapitre un processus différant de celui utilisé pour les autres chapitres qui ont été, eux, rédigés par les commissions constituantes.

Le 1er juin 2013, le Président de l'ANC Mustapha Ben Jaâfar a officiellement présenté la version finale du projet de Constitution aux médias. Cette dernière version a provoqué de vives réactions, certains membres de l'ANC affirmant que les accords conclus lors des dialogues nationaux n'ont pas été respectés, d'autres soutenant que le Comité de rédaction a outrepassé ses prérogatives en apportant des changements substantiels aux articles établis par les six commissions. Un certain nombre de membres de l'ANC ont également annoncé leur intention de saisir la justice au sujet des actions entreprises par le Comité de rédaction.

---

<sup>9</sup> L'article 104 tel qu'amendé en mars 2013 stipule que « le comité se réunit pour préparer la version finale du texte du projet de Constitution *en se basant* (accent ajouté) sur le travail des commissions et avec l'aide d'experts ».

<sup>10</sup> Kais Said a été le premier expert à décliner la proposition. Iyadh Ben Achour, Chafik Sarsar and Hafidha Chekir ont également refusé de rejoindre le comité d'experts, suite à l'envoi d'une lettre commune au Président de l'ANC, dans laquelle ils demandaient des clarifications sur le rôle des experts (notamment si leur travail se limitait à la forme ou bien touchait aussi au fonds du texte), et qui est restée sans réponse.

Conformément à l'article 104 amendé du Règlement intérieur, le projet a de nouveau été soumis aux commissions constituantes, afin qu'elles puissent effectuer une dernière évaluation de leurs parties respectives et soumettent, dans les 48 heures, un rapport présentant leurs commentaires sur le projet. Toutes les commissions se sont réunies le 4 juin et ont respecté les délais fixés, à l'exception de la commission des pouvoirs exécutif et législatif. Son président a en effet refusé d'appeler à une réunion de la commission, en signe de protestation à la procédure employée par le Comité de rédaction pour finaliser le projet de Constitution<sup>11</sup>. Sans la soumission des rapports de toutes les commissions, le projet de Constitution s'est vu bloqué. A l'heure où nous écrivons, des discussions sont en cours pour trouver une issue à ce blocage.

Une fois ce problème résolu, le projet de Constitution et les rapports des commissions seront transmis au président de la République pour quinze jours. Passé ce délai, l'ANC commencera alors la discussion et le vote de chacun des 146 articles du projet de Constitution.

Suivant le nouveau Règlement intérieur, les amendements devront être soumis par groupes d'au moins cinq constituants, chacun ne pouvant participer qu'à un seul groupe par article. Les amendements proposés doivent être soumis au moins quatre jours avant le débat en session plénière sur le chapitre concerné<sup>12</sup>.

L'ANC doit examiner et approuver chaque article séparément à la majorité absolue de ses membres, avant de passer au vote sur le texte dans son ensemble. Le projet de Constitution doit alors être approuvé par une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée. Si cette majorité des deux tiers n'est pas atteinte, un second vote devrait intervenir dans la limite d'un mois. Dans l'hypothèse où le texte n'obtient toujours pas la majorité des deux tiers, il devra être soumis à un référendum<sup>13</sup>. Dans ce cas, le projet de Constitution serait adopté s'il est approuvé par une majorité absolue des votants. Il n'a pas été prévu de seuil de participation. Il n'existe pas, non plus, de disposition légale prévoyant le cas d'un rejet de la Constitution au référendum. Le Centre Carter recommande à l'ANC d'envisager l'amendement de la "petite Constitution" pour y inclure la possibilité d'un rejet de la Constitution au referendum.

Dans l'hypothèse où un référendum serait requis, un cadre légal pour la conduite de ce référendum serait nécessaire et l'Instance Supérieure Indépendante en charge des Elections devrait pouvoir disposer des moyens et du temps nécessaires pour conduire un processus démocratique crédible et inclusif.

### **Nécessité de campagnes d'information et d'une communication accrue**

Dans ses précédentes déclarations de mai et septembre 2012 sur le processus d'élaboration de la Constitution, le Centre Carter a souligné les avantages d'un processus participatif et accessible pour le renforcement de la légitimité et de l'adhésion au nouvel ordre constitutionnel. Il avait alors plaidé en faveur d'un processus plus inclusif et plus transparent<sup>14</sup>. Malheureusement, l'ANC a pris peu de mesures pour mettre en œuvre une campagne de sensibilisation nationale efficace lors du processus de rédaction de la Constitution, et n'a communiqué que de manière irrégulière avec le public.

---

<sup>11</sup> Mr. Chetoui condamne le fait que les commissions constituantes n'ont pas reçu des copies conformes de la dernière version du projet de constitution. Il conteste également les libertés prises par le Comité de rédaction pour modifier le contenu du projet de constitution et introduire des changements aux articles sur lesquels s'étaient accordées les commissions constituantes. En outre, il avance que le soutien des experts est demeuré limité, dans la mesure où seuls des linguistes, mais aucun expert constitutionnel, ont participé à la révision du texte.

<sup>12</sup> Art. 106 (nouveau) du Règlement intérieur amendé.

<sup>13</sup> Article 3 de la Loi constitutionnelle n°2011-6 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

<sup>14</sup> Selon le Comité des droits de l'Homme des Nations unies, la réforme constitutionnelle devrait se faire « de manière transparente et sur une base largement participative » (cf. Observations finales concernant le rapport 2005 sur la Bosnie-Herzégovine, CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.d.).

Par exemple, alors qu'en mars 2013 l'ANC s'était fixée la date limite (non-contraignante) du 27 avril pour l'achèvement du projet de Constitution, le report du début des discussions article par article en session plénière n'a été communiqué au public ni par une conférence de presse ni même par un communiqué de presse. C'est à l'occasion d'une visite de sénateurs français à l'Assemblée, le 6 mai, que le Président Ben Jaâfar a informé les journalistes que le vote en séance plénière ne débiterait pas avant juin<sup>15</sup>. Une semaine plus tard, un membre du Comité de rédaction a publié sur sa page Facebook personnelle un calendrier mis à jour et adopté par le Comité, indiquant le 22 mai comme date de la soumission du projet de Constitution au Président de la République et le 8 juin pour le début du vote article par article. Lorsque les délais ont de nouveau été prolongés, les responsables de l'ANC n'ont pas non plus fourni d'explication ni communiqué au public le nouveau calendrier. A la fin du mois de mai, les membres de l'Assemblée et le public dans son ensemble étaient dans l'attente quotidienne de la publication du projet de Constitution. La confusion a été accrue par les déclarations contradictoires faites à la presse et dans les médias sociaux par les différents acteurs impliqués dans le processus, jusqu'à ce que le projet soit finalement publié le 1<sup>er</sup> juin.

Des sondages récents indiquent que les citoyens n'ont qu'une connaissance limitée du contenu des différents projets de Constitution et de ses enjeux<sup>16</sup>. Les initiatives menées par l'ANC pour consulter la population par divers moyens constituent un effort positif pour accroître la compréhension et le soutien du public au processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre Carter relève toutefois que ces consultations n'ont concerné directement qu'environ 5.000 citoyens et que 217 personnes seulement ont eu recours au mécanisme de consultation sur le site internet de l'ANC.

Le Centre Carter note qu'au delà de ces mécanismes de consultation, l'ANC n'a pas entrepris de campagne de communication ou d'information sur le projet de Constitution ou sur le travail de l'Assemblée. Plus largement, l'ANC n'a pas adopté une stratégie de communication efficace. Si le Centre Carter se félicite du fait que les journalistes aient un libre accès à l'ANC, il déplore en revanche que la communication directe entre les hauts responsables de l'Assemblée et les médias, y compris par le biais de conférence de presse et sur le site officiel de l'ANC, n'ait pas toujours été suffisante et régulière. Une campagne d'information bien conçue aurait permis d'accroître la compréhension du public quant au travail des membres de l'ANC et à l'importance du processus, et également de renforcer la légitimité de l'Assemblée Constituante.

Le Centre Carter encourage l'ANC, afin de remplir son rôle de représentation, à lancer une campagne d'information exhaustive utilisant toutes les formes de supports médiatiques, durant le vote article par article. Les citoyens devraient être tenus informés du texte final de la Constitution ainsi que de l'importance des discussions en cours et de leurs résultats. En effet, la future Constitution établira les principes fondamentaux du fonctionnement de la société tunisienne notamment ceux visant à protéger les libertés civiles et politiques, à maintenir l'équilibre entre les institutions ainsi qu'à en définir la forme et le rôle.

Le vote article par article constituera la dernière opportunité pour l'ANC d'améliorer la compréhension du public quant au processus de rédaction de la Constitution. Le Centre Carter encourage donc l'ANC à redoubler ses efforts d'information, y compris en saisissant la possibilité

---

<sup>15</sup> MBJ la Constitution sera présentée au vote en plénières à partir de juin 2013

<http://www.tuniscope.com/index.php/article/25032/actualites/politique/mbj-juin-585523#UYodHqJ96KF>

<sup>16</sup> Une étude menée par le PNUD indique que 56,3% des personnes interrogées ignorent le contenu du projet de constitution et que 68,8% ne se sentent que peu ou pas concernées par le processus d'élaboration de la constitution. Cf. « *Enquête nationale sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie* », Rapport de synthèse, Avril 2013. Cf. également le sondage mené par NDI: *Prioritizing patriotism: Tunisian citizens express their views*, Juin 2013.

de bénéficier de l'appui technique offert par différentes organisations internationales. A cet égard, le Centre Carter salue le projet d'établir, au sein de l'ANC, un centre de presse et un espace dédié à la tenue de conférences de presse, et encourage l'ANC à faire pleinement usage de ces installations.

Le Centre Carter renouvelle sa recommandation à l'ANC de tenir des conférences de presse régulières pour répondre aux questions des journalistes. Le vote article par article prendra plusieurs semaines et il sera crucial pour l'ANC et ses membres de fournir des mises à jour régulières sur le contenu des débats, sur les articles adoptés ou rejetés, et des explications sur le processus, afin de fournir aux médias une information précise et complète à diffuser auprès du public. Le Centre encourage également les représentants des médias à fournir une couverture professionnelle, équilibrée et substantielle de cette importante étape et à aider à assurer le lien entre les élus et les électeurs.

### *Présence et responsabilisation des députés*

Compte tenu de l'étendue des responsabilités qui leur incombent, telles que la rédaction de la Constitution, l'adoption de lois, l'évaluation de candidats et la sélection de membres d'instances spéciales, la majorité des membres de l'ANC a démontré un degré élevé de diligence et d'engagement dans l'exécution de leur mandat. Toutefois, le Centre Carter a observé, durant les séances de travail des commissions auxquelles il a assisté, que les commissions opéraient sans une présence complète de leurs membres, même durant des discussions cruciales ou au moment du vote sur des articles sensibles de la Constitution. Ceci s'explique en partie par le fait que certains membres participent à plusieurs commissions, dont les réunions ont parfois lieu simultanément. Cependant certaines absences demeurent injustifiées. En outre, les observateurs du Centre Carter ont également constaté que les sessions des commissions n'ont souvent pas pu débiter à l'heure en raison de l'absence du quorum de la majorité absolue des membres, provoquant de sérieux retards dans le programme de travail des commissions. A cet égard, le Centre Carter accueille favorablement l'amendement apporté à l'article 52 du Règlement intérieur de l'ANC, qui réduit (d'une heure à une demi-heure) le délai d'attente nécessaire avant qu'une commission puisse entamer ses travaux en l'absence du quorum.

Le problème de l'absentéisme et des retards a également affecté le vote en session plénière. L'article 80 du Règlement intérieur, qui fixe les procédures relatives aux sessions plénières, n'a toutefois pas été amendé dans le même sens que l'article 52. A plusieurs reprises lors du vote de lois, et notamment la loi sur l'ISIE, le quorum requis pour débiter les débats – majorité absolue des membres – n'a été atteint qu'une heure après l'horaire initiale de la session et a été quelquefois perdu en cours de session, certains députés quittant l'hémicycle durant les débats<sup>17</sup>. Dans un effort d'incitation des membres à participer aux sessions, l'ANC a introduit, fin novembre 2012, un système de cartes magnétiques qui permet non seulement de contrôler les absences et retards, mais aussi de faciliter le suivi des votes. En outre, le Règlement intérieur révisé impose la publication, par le Bureau de l'ANC, des listes de présence en sessions plénières et en commissions dans les trois jours suivant la fin de la session. Cette publication devrait spécifier si l'absence est ou non justifiée<sup>18</sup>. Le Centre Carter regrette que ces listes de présence n'aient pas encore été publiées, en dépit de l'absence répétée de certains membres lors des sessions.

Des statistiques récentes, préparées par Al Bawsala, une organisation de la société civile, montre que, durant les 124 votes sur divers actes législatifs observés par cette organisation, le taux de présence moyen s'établit à 62% avec une ventilation par groupe parlementaire allant de 79% pour le groupe Ennahdha à 45% pour le groupe Ettakatol. Les cinq membres qui occupent ou ont

---

<sup>17</sup> Le vote sur la loi de l'ISIE a eu lieu du 8 novembre au 12 décembre 2012.

<sup>18</sup> Article 126 du Règlement intérieur amendé de l'ANC.

occupé à la fois des fonctions ministérielles et parlementaires ont le plus faible taux de présence. En dehors de ces cas particuliers, l'assiduité des membres varie considérablement, avec un taux de présence allant de 9% à 100%.

Le Centre Carter en appelle à l'ensemble des partis politiques à assurer une présence et une participation active de leurs représentants à l'ANC durant le vote article par article, et encourage vivement les constituants à remplir les devoirs pour lesquels ils ont été élus. Les constituants qui ne sont pas en mesure de participer aux débats et aux votes, en raison de leur état de santé ou des responsabilités qu'ils occupent au sein d'autres institutions, devraient envisager de démissionner de leur mandat à l'ANC et d'être remplacé par le candidat suivant de la liste sur laquelle ils ont été élus<sup>19</sup>. De telles décisions ont été prises par plusieurs membres du gouvernement, notamment récemment par Khalil Zaouia, Ministre des Affaires Sociales, qui a démissionné de son mandat à l'ANC. Le Centre Carter encourage également l'ANC à appliquer les dispositions du Règlement intérieur prévoyant des sanctions financières à l'encontre des membres dont les absences non justifiées se répètent, et ceci afin de responsabiliser les constituants quant à l'exécution de leur mandat et aux attentes de leurs électeurs<sup>20</sup>.

Le Centre Carter a également constaté à plusieurs occasions, et notamment lors du vote sur les amendements du Règlement intérieur, que certains membres de l'ANC n'ont pas pu voter en raison de problèmes techniques affectant leurs cartes magnétiques. Le Centre Carter recommande à l'ANC d'identifier et de résoudre ces problèmes techniques avant le début du vote article par article, afin de permettre à tous les députés de participer au vote.

### **Evolution du traitement des questions sensibles dans les différentes versions**

Reconnaissant le principe de la souveraineté nationale en ce qui concerne les choix effectués par l'Assemblée Nationale Constituante et gardant à l'esprit que le projet de Constitution relève de la volonté du peuple tunisien, le Centre Carter a suivi les débats sur les questions critiques ayant marqué les étapes successives du processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre évalue les dispositions du projet de Constitution au regard des obligations internationales de la Tunisie en matière de défense des libertés civiles et politiques fondamentales et des droits humains, découlant des traités internationaux et régionaux qu'elle a ratifiés<sup>21</sup>.

#### *La place de la religion dans la Constitution*

La liberté de religion ou de croyance est un principe essentiel du droit international, dont la mention et la protection sont fondamentales dans une Constitution. Cette liberté, telle que définie par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), couvre un large spectre d'éléments.

Dès le début des travaux sur la Constitution, la place de la religion dans le nouveau texte a mobilisé partis politiques et acteurs société civile. Le préambule se référait, dès la première version, de façon explicite ou implicite au religieux. En sus de ces références, certains considèrent que la Charia devrait constituer une source formelle de législation tandis que d'autres s'y opposent fermement. Un consensus a été atteint avant la publication de la première version pour ne pas mentionner la Charia directement et conserver l'emblématique article premier de la Constitution

---

<sup>19</sup> Article 123 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>20</sup> Article 126 du Règlement intérieur de l'ANC.

<sup>21</sup> Ces traités comprennent, parmi d'autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie en 1969, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par la Tunisie en 1969, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes (CEDEF) ratifié par la Tunisie en 1985, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ratifiée par la Tunisie en 1981, la Convention de Vienne sur le droit des traités, ratifiée par la Tunisie en 1971, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) ratifiée par la Tunisie en 1971 et la Convention sur les droits de l'enfant, ratifiée par la Tunisie en 1989.



de 1959 : « La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'Islam, sa langue l'arabe et son régime la république ». Cet article affirme l'identité arabo-musulmane de la Tunisie sans clairement définir l'Islam comme la religion de l'Etat.

Un débat a toutefois émergé autour de l'introduction d'un article (article 148 de la seconde version, devenu article 136 dans la troisième version et 141 dans la quatrième version), qui – au lieu d'établir l'impossibilité d'amender certains articles – énumère plusieurs concepts ne pouvant être amendés dans la nouvelle Constitution. Selon cet article, parmi ces éléments non amendables figure « l'Islam en tant que religion de l'Etat », une formulation différant de celle de l'article premier. En outre, un autre élément ne pouvant être amendé est le « caractère civil de l'Etat », laissant la porte ouverte à un conflit potentiel entre les deux articles.

D'autres éléments à connotation confessionnelle existent dans les quatre versions tels que la condition pour les candidats à la Présidence de la République d'être musulmans ou les formules de prestation de serment des mandataires publics, qui sont de nature religieuse.

L'établissement éventuel d'un Haut Conseil Islamique a également été une question controversée au sein de la commission des instances constitutionnelles. Le sujet a également été débattu durant les consultations nationales et les discussions générales sur la seconde version de la Constitution en sessions plénières. Le Haut Conseil Islamique ne figure dans aucune des versions. Cependant, les dispositions relatives à la composition de la Cour Constitutionnelle ont été modifiées entre la seconde et la troisième version de telle sorte que, selon certains constituants, soit ouverte la possibilité pour des oulémas de siéger au sein de la Cour. Plus précisément, alors que dans la seconde version de la Constitution, la Cour étant exclusivement composée de juristes disposant de vingt ans d'expérience professionnelle, dans la troisième version, il n'était plus question que d'une majorité de juristes dotés d'une expérience préalable ramenée à dix ans. Une solution intermédiaire est proposée dans la quatrième version, avec une majorité de deux tiers de juristes bénéficiant d'une expérience minimale de quinze ans.

La notion de religion d'Etat est acceptée en droit international, sous condition qu'elle n'entrave pas « la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte » (...) ou qu'elle ne constitue pas « une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants »<sup>22</sup>. Le Centre Carter recommande dès lors que la Constitution établisse explicitement que la mention ou les références à la religion ne peuvent pas être utilisées pour restreindre les droits et libertés, ou résulter en discriminations à l'encontre de personnes adhérant à d'autres fois ou non-croyantes.

Le Centre encourage l'Assemblée à ouvrir l'accès à la candidature à la Présidence à tous les tunisiens, indépendamment de leur confession, et de ne pas établir de discrimination fondée sur la religion car la condition posée pour un candidat à la Présidence de professer une religion en particulier semble contrevenir aux articles 25 et 26 du PIDCP, fondant les principes de participation aux affaires publiques et d'égalité devant la loi.

### *La structure du régime politique*

Le droit international ne recommande pas de régime politique en particulier et il relève du choix du peuple tunisien de définir la structure de leur Etat. Le contenu de la Constitution devrait garantir que tous les éléments requis d'un système démocratique sont en place, notamment l'équilibre des pouvoirs, qui implique une collaboration entre les différents pouvoirs de l'Etat, et la création de mécanismes de contrôle mutuel et d'équilibre.

Le choix du régime politique a été l'objet d'intenses débats. Les options soutenues par les différents groupes politiques variaient d'un régime présidentiel à un régime parlementaire en

---

<sup>22</sup> Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°22, paragraphes 9 et 10.

passant par un régime semi-présidentiel, communément appelé en Tunisie régime mixte. Bien que le principe de la séparation des pouvoirs ait été établi dès la première version du texte, le débat s'est concentré autour de l'équilibre entre les pouvoirs du Président de la République et du Premier Ministre.

Tant dans la première que la seconde version, certains aspects du régime politique demeuraient non définis. En l'absence de consensus au sein de la commission des pouvoirs exécutif et législatif (commission des pouvoirs), ses membres ont décidé de présenter deux ou trois options possibles pour certains articles. Dans la troisième version, le Comité de rédaction et de coordination a effectué un choix parmi ces propositions et opté pour un régime politique qui donnerait des pouvoirs étendus au parlement et au gouvernement tout en attribuant au Président, certes directement élu, des prérogatives plus limitées.

La quatrième version ne modifie pas significativement les prérogatives des détenteurs du pouvoir mais introduit certaines précisions visant à clarifier leurs rôles respectifs. Une nouvelle disposition (article 70) a été introduite au début du chapitre relatif au pouvoir exécutif, établissant que « le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et un gouvernement présidé par un Chef du gouvernement ». Les changements apportés avec la quatrième version, résultant dans une certaine mesure des accords atteints dans le cadre des dialogues nationaux, n'ont toutefois pas été considérés comme suffisants par de nombreux membres de l'opposition et d'autres intervenants.

L'insertion de dispositions sur le rôle et les droits de l'opposition, qui n'étaient pas mentionnés dans les première et seconde version, est un ajout très positif qui résulte notamment des consultations nationales de décembre 2012 et janvier-février 2013<sup>23</sup>. La troisième version intégrait une référence au rôle et aux droits de l'opposition comme faisant partie intégrante de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée des représentants du peuple (article 57) et, dans la quatrième version, la formulation est conservée avec une extension additionnelle ouvrant le droit pour l'opposition « de créer et de présider tous les ans une commission d'enquête »<sup>24</sup>. Le Centre Carter accueille très favorablement cet ajout, qui offrira une protection plus claire des vues de l'opposition, un élément essentiel de toute démocratie<sup>25</sup>.

#### *Statut du droit international*

En contradiction avec les normes internationales, le projet actuel de Constitution ne confirme pas de manière adéquate la primauté du droit international. La première version faisait référence au droit international dans son article 17 (article 15 dans la seconde version), énoncé comme suit : « Le respect des traités internationaux est obligatoire, tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions de la présente Constitution ». Cet article ne prenait en compte que le droit international conventionnel sans mention du droit international coutumier, également contraignant pour la Tunisie. En outre, dans sa formulation, l'article aurait subordonné le respect des engagements internationaux de la Tunisie au droit interne, ce qui contredit La Convention de Vienne sur le droit des traités, ratifiée par la Tunisie et qui, dans son article 27, établit qu'une « partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». La formulation de l'article ne permettait d'ailleurs pas de situer la place du droit international dans la hiérarchie des normes.

---

<sup>23</sup> Le rapport du PNUD sur le processus de consultation nationale souligne qu la question de l'inclusion des droits de l'opposition dans la constitution avait été soulevée dans les gouvernorats de Monastir, Bizerte et Sidi Bouzid. Pp.49-50. Voir également le travail de DRI sur cette question "Les droits constitutionnels de l'opposition", DRI briefing paper n°34, février 2013.

<sup>24</sup> Alors que l'article 59 évoque les commissions d'enquête, il ne fournit pas de détails quant à leur statut et leurs prérogatives. Ces commissions ne sont mentionnées dans aucun autre article de la constitution.

<sup>25</sup> Le Conseil des Droits de l'Homme a adopté une résolution mettant en évidence le rôle déterminant joué par l'opposition politique et la société civile dans une démocratie fonctionnelle (A/HRC/RES/19/36).

De ce point de vue, la suppression de l'article 15 dans la troisième version représentait une amélioration notable. Ce dernier a été alors remplacé par un article 21 (article 19 dans la quatrième version) qui clarifie le rang des traités internationaux en droit tunisien : infra-constitutionnel mais supra-légal<sup>26</sup>. Cet article se limite cependant à cette clarification sans ouvertement déclarer que la Tunisie s'engage à respecter toutes ses obligations internationales, lesquelles inclues également le droit international coutumier. En outre, les traités auxquels il est fait référence dans cet article sont ceux approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple, le futur législateur. Ceci pourrait avoir pour conséquence que les traités approuvés par l'ancien organe législatif pourraient ne pas avoir nécessairement le même statut légal. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, qui est gardien du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les droits entérinés par le Pacte appartiennent au peuple vivant sur le territoire de l'Etat partie au traité. Le Comité a souligné que dès lors que des individus se voient accordés la protection des droits qu'ils tiennent du Pacte, cette protection échoit au territoire et continue de leur être due, quelque modification qu'ait pu subir le gouvernement de l'Etat partie<sup>27</sup>.

Le Centre Carter recommande que la Constitution spécifie que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait faire référence aux traités dûment approuvés et ratifiés plutôt que de renvoyer aux traités approuvés par l'Assemblée des représentants du peuple, afin d'éviter toute différenciation dans l'application des traités internationaux ratifiés par la Tunisie, ce qui serait en contradiction avec la Convention de Vienne.

#### *Universalité des droits humains*

Un débat a traversé l'ensemble du processus rédactionnel, à propos de l'universalité des droits humains, influencé par la discussion générale sur la place de la religion dans la Constitution. L'évolution du préambule à cet égard est, dans une certaine mesure, le résultat de l'attention constante des organisations de la société civile tunisienne et de la disponibilité de l'ANC à examiner leurs arguments. Dans les première et seconde versions, le préambule ne faisait pas de référence explicite au caractère universel des droits humains. Le terme « universel » a été introduit dans la troisième version mais l'impact de cette référence a été contrebalancé par l'ajout concomitant d'une limitation : « dans la mesure où ils sont en harmonie avec les spécificités culturelles du peuple tunisien » Dans la quatrième version, l'universalité des droits humains est reconnue mais selon une formulation renvoyant à leur nature supérieure (les principes supérieurs et universels des droits humains). Cette formulation est ambiguë et pourrait impliquer une hiérarchie des droits humains universels, certains étant plus importants que d'autres.

Le Centre Carter salue les évolutions positives constatées au travers des versions successives du projet de Constitution qui ont conduit à une reconnaissance des droits humains dans leur universalité dans le préambule. Il rappelle toutefois que les droits humains universels sont indivisibles, interdépendants et en interrelation.

#### *Les droits et libertés*

Le droit international couvrant les droits et libertés est riche en instruments, la plupart d'entre eux ratifiés par la Tunisie, à commencer par les Pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte arabe des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'encontre des femmes et la convention sur les droits de l'enfant.

---

<sup>26</sup> Article 21: "Les accords internationaux approuvés par le Parlement et ensuite ratifiés seront supérieurs à la loi et inférieur à la Constitution".

<sup>27</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n°26.

Le chapitre relatif aux droits et libertés est un des chapitres ayant le plus évolué, reflétant l'intensité des discussions au cours de l'année écoulée, en particulier en ce qui concerne la liberté religieuse, la liberté de conscience, la liberté d'expression, l'égalité entre les genres et la protection des droits des femmes<sup>28</sup>.

Une réorganisation des droits et libertés a été opérée au travers des différentes versions, avec plusieurs droits figurant parmi les principes généraux. Dans la quatrième version, la plupart de ces droits ont été rapatriés dans le chapitre relatif aux droits et libertés. Seule la liberté religieuse demeure au chapitre relatif aux principes généraux, ce qui pourrait ultérieurement être interprété comme signifiant qu'elle ne mérite pas le même niveau de protection que d'autres droits ou libertés.

Alors que l'ANC examine la version finale de la Constitution, le Centre invite les constituants à garantir le respect des obligations de la Tunisie en matière de droits humains et de libertés politiques découlant des traités. Plus particulièrement, le Centre Carter souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants du projet de Constitution :

- Libertés religieuse et de conscience

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit que « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » et que « nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ».

Ces libertés non pas fait l'objet d'un article spécifique dans le projet de Constitution mais ont été réparties dans divers chapitres. La liberté de pensée, introduite au niveau de la troisième version, est couplée avec les libertés d'opinion, d'expression, d'information et de publication à l'article 40 (article 30 de la quatrième version). La liberté religieuse, intégrée dès le départ, est inscrite à l'article 6, au niveau des principes généraux.

La liberté de conscience, à savoir la liberté pour un individu d'exprimer ou défendre un fait, une opinion ou une idée, a représenté un sujet d'achoppement. Certains membres de l'Assemblée ne souhaitaient pas l'inclure, la percevant comme une protection de l'apostasie. Une référence à la liberté de conscience n'a été introduite dans la version finale, qu'à l'issue de négociations politiques conduites dans le cadre du processus de dialogue national. La liberté de conscience a été intégrée à l'article 6, lequel vise le devoir de l'Etat de protéger la religion et les droits religieux. L'article 6 est, à présent, formulé comme suit : « L'Etat est le garant de la religion. Il garantit la liberté de croyance et le libre exercice du culte, il est le protecteur du sacré, garant de la neutralité des lieux de culte par rapport à toute instrumentalisation partisane ».

Le droit à la liberté religieuse ou de conviction, tel que défini par les normes internationales, couvre un large spectre de sujets distincts bien que reliés entre eux<sup>29</sup>. Le Centre Carter encourage l'Assemblée à élargir le champ de la liberté religieuse et de conscience pour couvrir toutes les facettes de ces droits, y compris la liberté d'adopter, changer ou renoncer à une religion ou une foi<sup>30</sup>. De plus, l'ANC devrait envisager d'intégrer la mention des libertés de religion et de conscience dans le chapitre relatif aux droits et libertés afin de s'assurer qu'il leur est accordé la même valeur juridique.

---

<sup>28</sup> La constitution protège également le droit de grève. Les limitations initiales à ce droit ont fait l'objet de protestations de la part des syndicats et ont été retirées dans la quatrième version du texte (article 35). Dans cette dernière version, le principe de la continuité du service public a été incluse à l'article 14, qui énonce les obligations incombant à l'administration publique.

<sup>29</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction. *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief (excerpts of the Reports from 1986 to 2011)*, p.4.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

<sup>30</sup> Article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

- Le principe de non-discrimination

Sur base du droit international, la Tunisie à l'obligation de prohiber toute discrimination basée sur le sexe, la religion ou une autre situation<sup>31</sup>.

Le seul article traitant du principe de non-discrimination est l'article 20 (les articles 6 et 7 de la troisième version ont été fusionnés), lequel dispose que « tous les citoyens, hommes comme femmes, auront les mêmes droits et devoirs et seront égaux devant la loi, sans discrimination »<sup>32</sup>. Ainsi formulé, l'article établit l'égalité entre citoyens, ce qui mérite d'être salué, mais il pourrait néanmoins encore laisser place à des discriminations à l'encontre des étrangers. Selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'égalité devant la loi est un droit individuel qui ne peut être limité aux seuls citoyens<sup>33</sup>. En outre, dans sa forme actuelle, l'article semble impliquer que seule la discrimination basée sur le genre est prohibée.

- Protection des droits des femmes et de l'égalité

Sur base du droit international, et des obligations de la Tunisie, les femmes jouissent d'une garantie de traitement égal. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit un traitement égal de tous les individus<sup>34</sup> et l'article 3 requiert des Etats parties qu'ils « s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte ». Une disposition similaire existe dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toute discrimination à l'encontre des femmes<sup>35</sup>.

La première version du texte a suscité un débat houleux en Tunisie, dans la mesure où il mentionnait les rôles complémentaires de l'homme et de la femme au sein de la famille sans référence à l'égalité entre eux<sup>36</sup>. Largement critiquée, cette notion de complémentarité a été abandonnée dans la seconde version. Plus généralement, les droits des femmes dans la première version étaient largement envisagés dans le contexte de la famille<sup>37</sup>. Dans les troisième et quatrième versions, les femmes sont prises en compte indépendamment de la famille. L'égalité n'est cependant pas totalement consacrée dans la mesure où l'article 20 s'applique uniquement aux citoyens (hommes et femmes confondus) et non pas aux hommes et aux femmes de manière générale.

---

<sup>31</sup> L'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que: "Les Etats parties (...) s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

<sup>32</sup> Une référence à la non-discrimination figure également dans le préambule.

<sup>33</sup> Outre que l'article 2 (1) du Pacte stipule que les Etats parties "s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte », l'article 26 du même Pacte précise également que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi."

<sup>34</sup> "Les Etats parties (...) s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation

<sup>35</sup> Les Etats parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes.

<sup>36</sup> Le comité responsable du suivi et de l'interprétation de la convention CEDEF a admis que la complémentarité était une norme inférieure à l'égalité complète.

<sup>37</sup> Dans la première version, l'Etat était chargé de « protéger les droits des femmes, préserver l'unité de la famille et maintenir sa cohésion ».

En ce qui concerne les droits des femmes, l'article 45 dispose que « L'Etat garantit la protection des droits de la femme et soutient ses acquis ». Le même article poursuit : « l'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'hommes pour assumer les différentes responsabilités. L'Etat prend les mesures nécessaires afin d'éliminer la violence à l'encontre de la femme ». Cette disposition n'englobe que partiellement le principe d'égalité. Il ne se réfère à l'égalité des chances que sous l'angle des responsabilités et à l'élimination de la violence sans envisager le droit plus large à l'égalité des chances dans les sphères politique, économique, culturelle et sociale et l'élimination de toute les formes de discrimination à l'encontre des femmes.

Le Centre Carter encourage l'ANC a énoncer le principe d'égalité entre hommes et femmes dans toutes ses dimensions. Il accueillerait positivement une disposition demandant à l'Etat de mettre en place des mesures de discrimination positive dans tous les domaines en vue d'atteindre une émancipation effective des femmes<sup>38</sup>. Considérant le rôle pionnier de la Tunisie dans l'avancement et la protection des droits des femmes dans le monde arabe et dans leur intégration dans la société, l'ANC devrait s'assurer que le nouvelle Constitution protège pleinement ces avancées.

- Restrictions aux droits fondamentaux

La consécration des droits et libertés fondamentales est cruciale dans une Constitution. Il est toutefois aussi important d'en organiser les restrictions éventuelles, quand elles peuvent être appliquées de manière appropriée. Le droit international autorise en effet certaines restrictions limitées à ces droits et libertés, sous certaines conditions, dans un effort de contrebalancer les intérêts des individus avec ceux de l'Etat<sup>39</sup>.

La manière la plus appropriée d'organiser ces restrictions est d'établir une clause de limitation générale s'appliquant à tous les droits protégés par la Constitution. Une telle clause facilite l'application des normes par le législateur, l'exécutif et le judiciaire et favorise la capacité du public à appréhender le concept de limitation utilisé<sup>40</sup>.

Le Centre Carter salue dès lors l'inclusion dans la quatrième version, au niveau de l'article 48, d'une clause de limitation générale balisant le champ d'interprétation pour l'application des droits. Cette disposition prévoit que les droits ne peuvent être restreints que par une loi et que les restrictions ne peuvent affecter l'essence de ces droits. La disposition envisagée précise encore que la loi ne peut être adoptée que si elle vise la protection des droits d'autrui et pour des raisons relevant de la sécurité publique, la défense nationale ou la santé publique. Les juges doivent assurer la protection des droits et libertés contre toute violation. Toutefois, pour assurer la conformité aux obligations légales internationales, le Centre Carter recommande de compléter l'article par une précision indiquant que toute restriction doit être nécessaire et proportionnelle pour assurer la réalisation d'un objectif légitime<sup>41</sup>.

En outre, pour garantir que les droits sont traités de manière uniforme lorsqu'il s'agit de restrictions apportées, des formules limitatives dans certains articles devraient être supprimées.

---

<sup>38</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n°28, paragraphe 3.

<sup>39</sup> Articles 29 II et 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>40</sup> *Restrictions légitimes aux droits civils et politiques*, DRI, note d'information 31, novembre 2012.

<sup>41</sup> Voir, la proposition de formulation d'une telle clause par HRW. (1) elles sont définies par un texte de loi clair; (2) elles sont justifiées par un motif mentionné par un traité sur les droits humains comme une raison acceptable de limiter ce droit en particulier; (3) elles sont raisonnables et justifiables dans une société ouverte et démocratique basée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté; (4) elles ne sont pas discriminatoires, directement ou indirectement; et (5) la portée d'une limitation à laquelle on se réfère dans la constitution est proportionnelle à l'intérêt à protéger, et elle ne doit pas être interprétée de façon à compromettre l'essence du droit concerné ou de façon restrictive. Voir *Tunisie: Le projet de constitution doit être revu*, mai 2013

<http://www.hrw.org/fr/news/2013/05/13/tunisie-le-projet-de-constitution-doit-etre-revu>

Dans la quatrième version, les restrictions aux libertés d'expression, de réunion, d'association et au droit d'accès à l'information demeurent vagues et varient dans leur dimension, ce qui pourrait conduire à une érosion de ces droits.

Enfin, le Centre Carter encourage vivement l'ANC à préciser que dans les situations d'état d'urgence<sup>42</sup>, les limitations ne peuvent être que celles nécessaires au regard des exigences de la situation et doivent être limitées dans le temps et que les droits auxquels il n'est pas considéré possible de déroger en droit international ne peuvent en aucun cas être limités du fait de pouvoirs exceptionnels<sup>43</sup>.

- Droits électoraux

Les composantes essentielles d'élections démocratiques sont définies par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel établit le droit de « voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (...) ».

Le droit de vote n'apparaissait pas dans la première version, une omission regrettable qui a été comblée dans la seconde version. En relation avec les caractéristiques d'élections honnêtes telles que définies par le Pacte, le projet de Constitution impose que les scrutins présidentiels, législatifs et locaux soient universels, libres, directs et secrets<sup>44</sup>. L'ajout des qualificatifs « honnêtes et transparents » dans la quatrième version constitue une avancée positive pour le renforcement de la nature démocratique des élections. Il convient toutefois de noter que de telles précisions n'ont pas été établies pour les référendums.

Le principe d'égalité demeure une omission significative dans tous les articles relatifs aux droits électoraux. L'égalité est un droit fondamental et est explicitement mentionné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans le Pacte. L'égalité de suffrage se réfère au principe « une personne, une voix » et assure que le droit de vote d'un citoyen ne peut être plus ou moins étendu ou grand que celui d'un autre citoyen. Il constitue également une mesure de base visant à contrer la fraude électorale, dans la mesure où celle-ci constitue, fondamentalement, une rupture de l'égalité. L'égalité de suffrage signifie également que le vote de chaque citoyen doit avoir la même valeur. Ainsi, le nombre de citoyens ou d'électeurs par représentant élu devrait généralement être équivalent lorsque ces représentants sont élus dans des circonscriptions différentes. Afin de garantir l'égalité du vote, le Centre Carter recommande qu'une référence spécifique soit faite à ce principe dans chaque article en relation avec les droits électoraux.

L'article 73 établit la liste des conditions à réunir pour une candidature au poste de Président de la République, incluant une limite d'âge maximale de 75 ans. L'observation générale n°25, qui constitue un document interprétatif pour l'article 25 du PIDCP, souligne que le droit d'être élu est protégé contre toute forme de discrimination<sup>45</sup>. Elle établit en outre que toute restriction au droit d'être élu et au droit pour le peuple de choisir librement ses représentants doit « reposer sur des critères objectifs et raisonnables »<sup>46</sup>. L'observation générale n°25 identifie, comme exemple de restriction raisonnable, un âge minimum ou la santé mentale.

Dans ces conditions, les critères de candidature devraient être aussi limités que possible. Les dispositions fixant une limite d'âge maximum peuvent viser l'assurance de conditions de santé

---

<sup>42</sup> L'article 79 autorise le Président « en cas de péril imminent menaçant les institutions de la nation et la sécurité et l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de prendre les mesures nécessitées par ces circonstances ».

<sup>43</sup> Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Comité des Droits de l'Homme, Observation générale n°29.

<sup>44</sup> Articles 54 (élections législatives), 74 (élections présidentielles), et 130 (élections locales).

<sup>45</sup> Observation générale n°25, paragraphe 3.

<sup>46</sup> Observation générale n°25, paragraphe 15.

physique ou mentale suffisantes pour l'exercice de la fonction, l'âge n'est pas nécessairement une mesure valide de ces aptitudes et, érigé en critère, pourrait être discriminatoire à l'égard de candidats aptes. Le Centre Carter encourage l'ANC à reconsidérer cette limitation d'âge et à confier aux électeurs le soin de déterminer la capacité d'un candidat à gouverner. Le Centre Carter note également que l'accès à la candidature à la Présidence est soumis à une condition d'âge alors qu'une telle limitation n'existe pas pour la fonction de Premier Ministre.

### *Dispositions transitoires*

Un nouveau chapitre portant sur les dispositions transitoires a été introduit dans le quatrième projet de Constitution. Ce Chapitre X était absent de toutes les versions précédentes, et il est heureux que le Comité de rédaction et de coordination ait comblé cette lacune. Néanmoins, ce chapitre a été rédigé selon une procédure qui diffère de celle adoptée pour la rédaction des autres chapitres, et son contenu n'a pas fait l'objet de discussion au sein commissions constituantes. Au lieu de cela, les dispositions transitoires ont été adoptées au sein du Comité de rédaction, à une étape très avancée du processus, ne laissant que très peu de temps à ses membres pour en discuter et en évaluer les implications.

Les dispositions transitoires, groupées en deux articles (145 et 146), organisent l'entrée en vigueur de la Constitution après son adoption, étant donné qu'un certain nombre d'articles ne pourront prendre effet qu'après les élections ou après que l'ANC ou la future Assemblée législative aient créé les institutions prévues par la Constitution.

Il existe deux lacunes apparentes dans ces dispositions transitoires. La première concerne la possibilité qu'ont les personnes de saisir la justice afin de s'assurer du respect de leurs droits et libertés constitutionnellement protégés. En effet, l'article 146 limite le pouvoir de la Cour Constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, celui-ci ne devenant complètement effectif que trois ans après sa création.

Le rôle du juge, en tant que gardien de ces droits est double : le contrôle de la constitutionnalité des lois qui est de la seule compétence de la Cour Constitutionnelle se fait *a priori* ou *a posteriori*. La première modalité de contrôle est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, est n'est ouverte qu'aux autorités publiques, alors que le contrôle *a posteriori* ou contrôle par voie d'exception, peut se produire à l'occasion d'un procès, quand l'inconstitutionnalité d'une disposition légale est soulevée par l'une des parties devant la cour. Celle-ci doit alors saisir la Cour Constitutionnelle pour décision.

Jusqu'à la mise en place de la Cour Constitutionnelle, le Tribunal Administratif a autorité pour effectuer un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Toutefois, dans sa forme actuelle, l'article 146 dispose qu'aucun tribunal n'est compétent en matière de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* ou par voie d'exception avant la création de la Cour Constitutionnelle et pendant les trois premières années d'activité de cette dernière. Ceci signifie qu'aucune forme de contrôle de constitutionnalité ne peut être exercée sur la législation issue de l'ANC avant l'entrée en vigueur de la Constitution, ni sur la législation adoptée par l'ancienne Chambre des Députés avant la Révolution, et ceci durant les trois années suivant l'établissement de la Cour Constitutionnelle.

La deuxième lacune réside dans l'indétermination des délais d'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution. A cet égard, la création du Conseil supérieur de la Magistrature, l'établissement de la Cour Constitutionnelle et la fin du mandat de l'ANC, entre autres, ne sont limités par aucun délai, laissant ainsi potentiellement la porte ouverte à des reports indéfinis de la pleine entrée en vigueur de la Constitution.



Le Centre Carter encourage dès lors l'ANC à donner à la Cour Constitutionnelle la plénitude de ses pouvoirs en matière de contrôle de constitutionnalité de la loi, dès le moment de sa création, afin d'assurer la protection complète des droits et libertés reconnues par la Constitution. Le Centre Carter appelle également l'ANC à établir des dates butoirs pour l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la Constitution.

### **Conclusion et recommandations**

Le Centre Carter a conduit des réunions avec les parties intéressées au processus, y compris des membres de l'ANC et des membres de son personnel, des représentants d'organisations de la société civile et des partis politiques et des universitaires tunisiens afin de comprendre le travail de l'ANC et d'évaluer les forces et faiblesses du processus d'élaboration de la Constitution. Le Centre est reconnaissant de l'engagement démontré par l'ensemble de ses interlocuteurs dans le partage d'information et les discussions sur de potentielles améliorations pouvant être apportées. Dans l'espoir de contribuer à la consolidation des acquis de la Révolution et à l'établissement d'un système démocratique, protecteur des droits civils et politiques fondamentaux des citoyens tunisiens, le Centre Carter encourage l'ANC à :

### **Communication et dissémination**

- Lancer une campagne globale d'information, s'appuyant sur toutes les formes de médias, durant le vote article par article du projet de Constitution. Les citoyens devraient être sensibilisés au contenu du projet et son importance pour l'établissement en Tunisie des principes légaux fondamentaux, dont ceux visant la protection des libertés civiles et politiques, organisant les équilibres de pouvoirs entre institutions et déterminant la forme et le rôle de ces institutions.
- Tenir régulièrement des conférences de presse afin de répondre aux demandes de la presse. La dissémination de l'information telle qu'évoquée plus haut, ne peut être effective que si les citoyens, au travers des médias, bénéficient de mises à jour régulières sur les débats, les articles adoptés, ceux rejetés et les raisons explicatives.
- Assister les médias dans la couverture professionnelle et équilibrée de cette importante étape pour contribuer à combler l'écart, en matière d'information, entre les élus et les citoyens.

### **Responsabilité et participation au vote**

- Encourager l'ensemble des partis politiques à s'assurer de la présence et de la participation active de leurs élus à l'ANC durant le vote article par article de la Constitution et fermement encourager leurs membres à remplir leur mandat. Les membres de l'ANC qui ne seraient pas en mesure d'assister aux débats et aux votes, pour des raisons de santé ou du fait de l'exercice de responsabilités supplémentaires au sein d'une autre institution, devraient envisager de démissionner de leur mandat à l'ANC en faveur du candidat suivant sur la liste sur laquelle ils ont été élus.
- Mettre en œuvre les dispositions du Règlement intérieur autorisant des sanctions financières à l'encontre de membres dont les absences répétées ne seraient pas justifiées. De telles sanctions sont de nature à accroître la responsabilité des membres vis-à-vis de leurs électeurs.

- Tester le système électronique de vote, avant le début du vote article par article, pour identifier et résoudre d'éventuels problèmes techniques, et ainsi s'assurer que tous les membres seront en mesure de voter.

## **Sur le fond**

Pour être en totale conformité avec le droit international, la nouvelle Constitution tunisienne devrait :

### *La place de la religion dans la Constitution*

- Assouplir les conditions de candidature à la Présidence pour la rendre accessible à tout tunisien qualifié, indépendamment de sa confession, afin de ne pas introduire de discrimination sur une base religieuse.

### *Le droit international*

- Garantir que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait se référer aux traités « dûment approuvés et ratifiés » afin d'englober l'ensemble des traités ratifiés par la Tunisie.

### *Les libertés de religion et conscience*

- Assurer la couverture de toutes les facettes du champ des libertés religieuses et de conscience, y compris la liberté d'adopter, changer ou renoncer à une religion ou une croyance.

### *Le principe de non-discrimination (Article 20)*

- Consacrer le principe de non-discrimination dans un article spécifique.
- Prohiber les discriminations sur base de la race, de la couleur, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance ou d'autres situations, et assurer l'application de ces garanties à toutes les personnes en Tunisie, citoyens et étrangers, sans distinctions.

### *Les droits des femmes*

- Traiter le principe d'égalité entre hommes et femmes sous tous ces angles. Le Centre Carter accueillerait positivement une disposition constitutionnelle encourageant l'Etat à mettre en place des mesures de discrimination positive pour atteindre une émancipation effective des femmes.

### *Restriction aux droits fondamentaux*

- Refléter les obligations légales internationales de la Tunisie, qui stipule que toute restriction aux droits et libertés doit se limiter à ce qui est nécessaire et proportionnelles à la réalisation d'un objectif légitime. Ceci impliquerait un ajout à l'article 48 (clause de limitation générale), afin de l'aligner sur le droit international.
- Offrir une protection totale des droits fondamentaux, dont ceux relatifs aux libertés d'expression, de réunion, d'association et à l'accès à l'information. Les restrictions figurant dans les articles concernés demeurent vagues et d'une ampleur variable, ce qui pourrait conduire à une érosion des droits concernés dans le futur.

- Précise les limitations envisageables aux droits dans le cas d'une situation d'état d'urgence et restreigne ces limitations dans le temps et dans leur ampleur afin de les ajuster aux exigences de la situation. De plus, la Constitution devrait protéger les droits auxquels il n'est pas considéré pouvoir déroger en droit international, et interdire toute restriction à ces droits sous pouvoirs spéciaux.

#### *Droits électoraux*

- Inclure une référence à l'égalité du vote dans tous les articles en relation avec les droits électoraux.
- Revoir la limitation de l'âge maximum pour être candidat à la présidence de la République.
- Intégrer des références aux caractéristiques d'une élection honnête dans les dispositions relatives aux référendums.

#### *Dispositions transitoires*

- Octroyer à la Cour constitutionnelle les plein pouvoirs pour examiner la constitutionnalité des lois, sur base d'un contrôle a priori et a posteriori, dès le moment de son établissement.
- Etablir des dates butoirs claires pour l'entrée en vigueur des diverses dispositions de la Constitution.

#### **Adoption de la Constitution**

- Envisager d'amender la « petite Constitution » pour prévoir la possibilité d'un rejet de la Constitution par voie de référendum.

####

*« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».*

*Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde. Pour en savoir plus sur le Centre Carter, visitez notre site web : [www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)*