



Strasbourg, 11 avril 2012

**CDL(2012)029**  
**Fr.seul.**

**COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**DEVELOPPEMENTS CONSTITUTIONNELS RECENTS**  
**EN TUNISIE**

**(janvier - mars 2012)**

**par**  
**M. Rafaâ Ben Achour (Membre suppléant, Tunisie)**

Mon rapport présenté à la 89<sup>ème</sup> session, en décembre dernier, traitait des suites de l'élection de l'Assemblée nationale constituante (ANC), des conditions d'installation de cette dernière et des premiers actes qu'elle a accomplis. A savoir : l'adoption de la loi constitutive portant organisation provisoire des pouvoirs publics, l'élection du Président de la République provisoire et la désignation du Chef du gouvernement provisoire. Peu de temps après, un gouvernement de coalition, constitué essentiellement par trois partis politiques (*Ennahdha*, le CPR et *Ettakattol*) a été formé<sup>1</sup>.

Dans ce quatrième rapport, que je présente à votre auguste assemblée, je me propose de traiter des deux points suivants:

- Les caractéristiques principales du Règlement intérieur de l'ANC
- les débuts balbutiants du travail constituant.

### **I. Caractéristiques du Règlement intérieur de l'ANC**

La loi constitutive du 16 décembre 2011 a doté l'ANC de tous les pouvoirs : dans son article 2, la loi dispose que : « *l'ANC est chargée à titre principal, d'établir la Constitution de la République tunisienne. En outre, elle est notamment chargée de :*

1. *L'exercice du pouvoir législatif*
2. *L'élection du président de l'ANC*
3. *L'élection du Président de la république*
4. *Le contrôle de l'action gouvernementale ».*

Sitôt cette loi adoptée, plus d'un mois et demi après les élections du 23 octobre 2011, l'ANC forma deux commissions, l'une chargée de l'élaboration de l'organisation provisoire des pouvoirs publics, l'autre chargée de l'élaboration du Règlement intérieur de l'ANC.

Bien que saisie d'un texte de Règlement intérieur élaboré par la commission d'experts de l'instance supérieure pour la sauvegardes des objectifs de la révolution, de la transition démocratique et de la réforme politique (ISSOR), texte succinct, la commission préféra laisser de côté ce projet et élaborer son propre texte, inspiré, semble-t-il, d'un projet de nouveau Règlement intérieur de l'ancienne Chambre des députés qu'elle a trouvé sur place<sup>2</sup>.

Après plusieurs semaines de travail, la Commission présenta à l'ANC un projet contenant plus de 300 articles - un véritable code. Suite aux critiques, ce texte a été comprimé et comporte, dans sa version finale, pas moins de 143 articles.

Le Règlement intérieur adopté le 20 janvier 2012, est un texte sophistiqué, complexe et truffé de détails, comme par exemple l'interdiction de fumer sauf dans les endroits réservés à cet effet (art. 127), dont aurait pu se passer une assemblée, théoriquement élue pour ne durer que 12 mois au maximum, avec une multiplicité d'organes et de commissions.

A la lecture de ce texte, il en ressort l'impression que le Règlement intérieur a été élaboré pour une assemblée appelée à durer quelques années, et que sa mission principale - doter le pays d'une constitution; mettre fin à une période transitoire qui n'a que trop duré et qui commence à hypothéquer une relance économique à laquelle tout le monde aspire - a été oubliée, et ce, consciemment ou inconsciemment (!)

---

<sup>1</sup> Décret n°2011-4796 du 29/12/2011.

<sup>2</sup> L'ANC se réunit dans le siège de l'ancienne Chambre des députés

Les différentes structures de l'ANC prévu par le Règlement intérieur sont les suivants :

- le Président.
- Les deux vices-Président
- les groupes politiques, un groupe ne pouvant se constituer que s'il compte 10 représentants au moins.
- Le Bureau
- La Conférence des Présidents.
- Les Commissions, et ce sont elles qui retiendront notre attention. Elles sont de plusieurs types. Il y a des commissions constituantes, des commissions législatives et des commissions spéciales.

### **1) Les Commissions constituantes**

Elles sont au nombre de six, chacune comprenant 22 représentants, élus à la proportionnelle des groupes (132 membres).

- Commission du préambule, des principes fondamentaux et de la révision de la Constitution ;
- Commission des droits et libertés ;
- Commission du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et des relations entre eux ;
- Commission de la justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ;
- Commission des instances Constitutionnelles ;
- Commission des collectivités publiques régionales et locales.

Chacune de ces six Commissions est chargée de rédiger les articles de la Constitution qui relèvent de sa compétence, avant de soumettre son projet au Comité mixte de coordination et de rédaction, qui peut renvoyer à la Commission son projet pour réexamen avant de le soumettre à la plénière.

### **2) Les Commissions législatives**

Comme si la tâche constituante n'était pas assez prenante, l'ANC alourdit sa tâche en s'appropriant tout le pouvoir législatif et n'ouvre aucune possibilité de le déléguer au profit du gouvernement.

C'est donc sur le modèle de l'ancienne Chambre des députés qu'elle s'est organisée en se dotant de huit Commissions législatives permanentes (+1 par rapport à la chambre des députés). (176 membres). Ces commissions sont :

- Commission des droits, des libertés et des relations extérieures
- Commission de la législation générale
- Commission des finances, du plan et du développement
- Commission de l'énergie et des secteurs productifs
- Commission des secteurs des services
- Commission de l'infrastructure et de l'environnement
- Commission des affaires sociales
- Commission des affaires de l'éducation

### **3) les commissions ad hoc**

Deux types de commissions *ad hoc* sont créées :

- Commission du Règlement intérieur et de l'immunité ;
- Commissions de suivi et d'enquête, à savoir, la Commission des martyrs, des blessés de la révolution et de la mise en vigueur de l'amnistie générale (!) d'une part, et la Commission de la réforme administrative et de la lutte contre la malversation d'autre part.

En plus, l'ANC peut créer des commissions *ad hoc* d'enquête sur « *les affaires importantes* ».

A toute cette architecture, il faut ajouter le Comité commun de coordination et de rédaction, dont la présidence est revenue au Président de l'ANC, après une âpre bataille, et qui rassemble le rapporteur général en tant que vice-président, deux adjoints au rapporteur général, ainsi que les présidents et rapporteurs des six commissions constituantes.

Telles sont les caractéristiques organiques du RI de l'ANC. Elles donnent une idée de la démesure qui le marque, sans parler des procédures qu'il prévoit pour l'examen du projet de constitution, ou encore des projets de loi ou de vote de la motion de censure.

## II. Les débuts balbutiant de l'œuvre constituante

Plus de quatre mois après son élection, l'ANC a enfin engagé la tâche pour laquelle elle a été élue ( doter le pays d'une Constitution).

En effet, après le long processus d'élection des membres de toutes ces commissions, après la formation des groupes, après l'élection des présidents et rapporteurs de toutes les commissions, un débat général a été engagé en plénière sur les principes généraux devant figurer dans la Constitution.

Si certaines questions, comme l'instauration d'un régime démocratique, la garantie des droits et libertés ont été tous soulignées par tous les groupes, le débat s'est vite focalisé sur la question de la place de la « *Charia* » (loi religieuse) dans la Constitution, suite à la proposition de certains représentants d'*Ennahdha* de faire de la « *Charia* » la source principale de la législation, ou **une** source principale de la législation, même si *Ennahdha* n'ait pas fait part encore d'une position officielle à ce sujet.

Bien évidemment, ces propositions ont soulevé une vive réaction des représentants des partis dits « laïcs » et modernistes, qui, sans remettre en cause l'identité musulmane de la Tunisie, se sont élevés contre toute tentative de remise en cause du caractère séculaire de la législation.

Une bonne partie des partis modernistes, de la société civile, voire certains islamistes dits modérés, soutiennent que la reproduction de l'ancien article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1959 est susceptible de constituer une solution de compromis qui arrangerait tout le monde. « *La Tunisie est un Etat libre, indépendant et souverain. Son régime est la République, sa langue l'arabe et sa religion l'Islam* ».

Jusque là on en reste au niveau de ce débat général.

Quant aux commissions, dont les travaux ne se sont pas publics, elles ont commencé leurs réunions. Elles ont décidé d'adopter la méthode dite de la « feuille vierge » ou blanche, c'est-à-dire, de laisser de côté tous les projets dont elles ont été saisies par différents partis, associations et groupes<sup>3</sup> dont notamment le projet des experts de l'ISSOR. Mais, par ailleurs, elles accueillent depuis quelques jours, des personnalités et des experts venus présenter devant elles des points de vue.

Aujourd'hui, le rythme suivi par l'ANC soulève de plus en plus d'inquiétudes et plusieurs voix s'élèvent pour rappeler à l'ANC qu'elle n'a pas été élue pour durer indéfiniment et se perdre dans les détails du travail législatif ou le contrôle du gouvernement.

---

<sup>3</sup> L'ANC a été saisie de pas moins de 40 projets de Constitution