



Strasbourg, le 14 novembre 2012

CDL(2012)062
fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PRINCIPALES QUESTIONS JURIDIQUES DISCUTEES
AU SEIN DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CONSTITUANTE
DE TUNISIE (ANC)
EN VUE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION**

OCTOBRE 2012

Durant le mois d'octobre, l'ANC a poursuivi ses travaux sur la Constitution au sein du comité conjoint de coordination et de rédaction. La plupart des commissions constituantes se sont également réunies pour discuter des propositions du comité de coordination concernant l'avant-projet de la Constitution.

Le 23 octobre, date symbolique, le débat général sur la constitution a commencé en séance plénière. Ce sont plus précisément le Préambule et les principes généraux qui ont été abordés. Les observations et propositions faites par les députés seront prises en compte par le comité conjoint de coordination et de rédaction dans la préparation du projet final de la Constitution.

En même temps, la commission de législation générale a achevé ses travaux concernant le projet de loi organique relative à l'instance indépendante des élections.

L'examen des chapitres de la Constitution

- L'examen de l'avant-projet de la constitution au sein du Comité conjoint de coordination et de rédaction

A la suite de l'examen des projets de chapitres relatifs au Préambule, aux principes généraux, aux droits et libertés et aux instances constitutionnelles; le comité conjoint de coordination et de rédaction a examiné, durant le mois d'octobre, les projets de chapitres de la Constitution élaborés par la commission des collectivités publiques locales et régionales et la commission de la justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle. Il a également débuté l'examen des articles relatifs au pouvoir législatif dans l'attente d'une nouvelle réunion de la commission des pouvoirs législatif et exécutif, afin de revoir les dispositions relatives au pouvoir exécutif, à la lumière du compromis politique sur l'élection directe du président de la République et l'adoption du régime politique mixte.

I. Le chapitre relatif aux collectivités publiques régionales et locales : le pouvoir local : Le comité de coordination et de rédaction a demandé à la commission de préciser les dispositions de l'article 3 de ce chapitre pour prévoir l'élection directe des membres des conseils locaux et des conseils régionaux; tandis que les conseils de districts seront élus par les membres des deux premiers conseils. Par ailleurs, les membres du comité se sont mis d'accord sur la nécessité de prévoir les cas et les procédures de dissolution de ces conseils et les garanties contre les abus dans ce domaine.

II. Le chapitre relatif à la justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle : le pouvoir juridictionnel : Suite à de longues discussions, les membres du comité de coordination et de rédaction sont parvenus à résoudre les divergences existant au sein de la commission de la justice judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle à propos des modalités permettant de concrétiser l'indépendance de la justice. Ainsi, le principe de l'inamovibilité des magistrats a été concrétisé. Le nouvel article 3 prévoit que : «*Le magistrat ne peut être muté ou révoqué que dans les cas prévus par la loi et sur décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature. Le magistrat ne peut être suspendu de ses fonctions, ni destituer ni faire l'objet d'une sanction disciplinaire, sauf sur décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature conformément aux garanties prévues par la loi*».

Dans la même lignée, d'autres dispositions portant sur le droit d'ester en justice, les droits de défense, l'accès des défavorisés à la justice, le procès équitable dans un délai raisonnable, l'égalité devant la justice, l'interdiction de créer des tribunaux d'exception et d'édicter des procédures exceptionnelles pouvant porter atteinte aux principes du procès équitable ont été clarifiées¹.

Par ailleurs, l'incrimination de l'ingérence dans la justice et de l'inexécution de ses décisions a été supprimée tout en conservant le principe de l'interdiction².

Le comité de coordination et de rédaction s'est attardé, dans un second temps, sur la composition du conseil supérieur de la magistrature qui a été clarifiée. Ainsi, celui-ci se compose du conseil de la justice judiciaire, du conseil de la justice administrative et du conseil de la justice financière. Chaque conseil est composé de magistrats élus, de magistrats es qualité et de non magistrats. Le conseil supérieur de la magistrature, qui élit son président parmi ses membres magistrats, jouit de l'autonomie administrative et financière et de l'autogestion; il prépare son budget qu'il discute devant la commission compétente au Parlement.

Enfin, la composition et les compétences de la Cour constitutionnelle ont fait l'objet de vifs débats, le comité a appelé la commission à:

- revoir la condition de l'expérience d'au moins vingt ans dans le domaine juridique pour être juge à la Cour.
- prévoir que le président de la République et le chef du gouvernement doivent proposer quatre candidats chacun.
- prévoir que les douze membres de la Cour, élus par l'Assemblée du peuple, seront inéluctablement : deux membres parmi les quatre candidats proposés par le président de la République, deux membres parmi les candidats proposés par le chef du gouvernement, quatre de ceux proposés par le président de l'Assemblée du peuple et quatre de ceux proposés par le conseil supérieur de la magistrature.
- Prévoir les modalités de désignation du président et du vice-président de la Cour.
- Quant aux compétences de la Cour constitutionnelle, le comité a proposé que la Cour :
 - contrôle la constitutionnalité des lois, des conventions internationales et du projet de règlement intérieur de l'Assemblée du peuple,
 - contrôle la constitutionnalité des lois sur renvoi de l'autorité judiciaire ou sur demande d'une partie à l'occasion d'un différend soumis à la justice ; la loi précise alors les procédures à suivre,

¹ **Article 5** : «Le droit d'ester en justice et les droits de la défense sont garantis. La loi garantit une justice à double degré et l'accès des défavorisés à la justice».

Article 6 : «Toute personne a le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Les justiciables sont égaux devant la justice.

Les audiences des tribunaux sont publiques sauf si la loi en dispose autrement, et le prononcé du jugement ne peut avoir lieu qu'en séance publique ».

Article 7 : «Il est interdit de créer des tribunaux d'exception ainsi que d'édicter des procédures exceptionnelles pouvant porter atteinte aux principes du procès équitable».

² **Article 8** : «Il est interdit de s'ingérer dans la justice en dehors des cas permis par la loi».

Article 9 : «Les jugements sont rendus et exécutés au nom du peuple. Il est interdit de ne pas les exécuter ou d'entraver leur exécution sans motif légal».

- constate les cas de vacance à la présidence de la République, d'état d'urgence et de circonstances exceptionnelles,
- statue sur les conflits de compétence entre les pouvoirs législatif et exécutif et entre le président de la République et le chef du gouvernement ; la saisine est opérée par la partie la plus diligente,
- statue sur les charges pesant sur le président de la République dans les cas de violation de la Constitution et de haute trahison.

Ainsi, le contentieux des élections a été retiré des compétences de la Cour constitutionnelle pour être attribué au Tribunal administratif au vu de l'expérience qu'il a acquis dans ce domaine lors des dernières élections. En outre, le comité a jugé qu'il n'appartient à la cour ni de donner son avis sur les projets de référendum, ni de revoir les jugements définitifs rendus en violation des droits et libertés inscrits dans la Constitution.

Enfin, en matière de contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, la Cour ne peut examiner que les seules dispositions jugées inconstitutionnelles dans les griefs formulées par le requérant³.

III. Le chapitre relatif au pouvoir législatif : Le comité de coordination et de rédaction a examiné jusqu'à maintenant le chapitre relatif au pouvoir exécutif. Il a proposé à la commission des pouvoirs législatif et exécutif de revoir la formulation de l'article 23 afin de permettre à tous les tunisiens, sans distinction, de participer aux élections législatives en tant qu'électeurs. Toutefois, les personnes naturalisées ne pourront exercer ce droit qu'après expiration d'un délai minimum de cinq ans.

Par ailleurs, le comité a proposé de décomposer l'article 31 en plusieurs articles suivant les matières qu'il organise :

- **L'initiative législative :** Celle-ci est exercée par cinq pour cent des députés ainsi que le gouvernement. Toutefois, seul le gouvernement peut proposer les projets de lois de finances et les projets de lois pour approbation des conventions internationales. Les projets présentés par le gouvernement ont la priorité. Enfin, la reconnaissance de ce droit au profit du président de la République reste encore un point de divergence entre les membres du comité.
- **Le droit d'amendement :** il est exercé par les députés sous réserve qu'il ne porte pas atteinte aux équilibres financiers de l'Etat.
- **L'initiative populaire :** un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent proposer un projet de loi; et un sixième de ceux-ci peuvent demander qu'il soit soumis au référendum. Ce projet, qui est soumis au contrôle de constitutionnalité, ne peut faire l'objet de modification par le parlement. De plus, le comité a proposé des limites à l'exercice de l'initiative populaire ayant trait à l'interdiction de porter atteinte aux équilibres financiers de l'Etat; par ailleurs, les électeurs signataires doivent venir de la plupart des régions du pays.

³ **Articles 21 et 22 :** «La Cour constitutionnelle statue uniquement sur les griefs soulevés, dans un délai de trois mois renouvelable sur décision motivée de la Cour. Au cas où la Cour prononce l'inconstitutionnalité des dispositions législatives objet d'un recours par exception, elle les renvoie à l'Assemblée du peuple qui les examine à la lumière de sa décision. Ces dispositions ne peuvent plus être appliquées dans l'affaire concernée ».

De plus, le comité a recommandé de limiter la possibilité du chef du gouvernement de prendre des décrets-lois au cas de dissolution de l'Assemblée du peuple, au cas où il lui est impossible de réunir celle-ci et pendant les vacances parlementaires. Par ailleurs, il a jugé excessif que le chef du gouvernement prenne des décrets-lois sur délégation de l'Assemblée (article 32) dès lors que la majorité au Parlement serait susceptible d'abuser. Enfin, les membres du comité se sont entendus sur le fait que le domaine de la loi est un domaine protégé, et que cela n'exclut pas que le législateur intervienne même en dehors des domaines prévus à l'article 40.

- **Le projet de loi organique relative à l'instance indépendante des élections**

La commission de législation générale a achevé vers la fin du mois d'octobre la préparation du projet de loi organique relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE). Celle-ci, dotée de la personnalité morale, jouit de l'autonomie financière et administrative. Elle a pour mission d'organiser les élections, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, ainsi que les opérations de référendum.

- **Composition** : Le conseil de l'instance, son organe décisionnel, se compose d'un président et de huit membres élus par le Parlement. Les candidatures sont examinées par une commission spéciale présidée par le président du parlement et qui se compose de membres désignés par les groupes parlementaires suivant la règle de la représentation proportionnelle. Une chaise est réservée toutefois aux non-apparentés.
- Sur la base d'une échelle de critères d'évaluation qu'elle établit, la commission spéciale doit choisir 27 candidats à la majorité des 3/4 de ses membres et cette liste des 27, établie selon un ordre alphabétique, est transmise à la séance plénière au sein de laquelle chaque député doit choisir neuf membres. Les candidats ayant obtenu la majorité des 2/3 des voix sont classés suivant le nombre de voix obtenues. Seuls les neuf premiers sont retenus. Le président de l'ISIE est ensuite élu par ces derniers à la majorité absolue.
- Il faut, enfin, noter que les candidats doivent remplir les conditions suivantes : avoir la qualité d'électeur ; avoir 40 ans au minimum ; jouir de ses droits civils et politiques ; l'honnêteté, l'intégrité et l'indépendance ; la qualification et l'expérience ; la non adhésion ou ni participation active dans un parti politique durant les cinq dernières années ; le non exercice de certaines responsabilités au sein du parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique dissout ; le non exercice de certaines responsabilités au sein du gouvernement durant les cinq dernières années ; l'absence de demande au président déchu de présenter sa candidature pour les élections de 2014.
- **Mandat** : Les membres de l'ISIE sont élus pour deux mandats non renouvelables (cinq ans).
- **Immunité** : Les membres de l'ISIE jouissent de l'immunité pour tous leurs actes s'inscrivant dans le cadre de leurs fonctions. Le parlement peut toutefois retirer cette immunité à l'un de ces membres par un vote à la majorité absolue des voix.

Le projet de loi organique relative à l'ISIE sera discuté en novembre au sein de la séance plénière.

Telles sont les principales questions juridiques qui ont été débattues au sein de l'Assemblée Nationale Constituante tout au long du mois d'octobre 2012.