



Strasbourg, le 17 April 2013

CDL(2013)021
Fr. seul

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

RAPPORT
SUR LES DÉVELOPPEMENTS CONSTITUTIONNELS
ET POLITIQUES EN TUNISIE

(1^{er} Trimestre 2013)

par

M. Rafaâ BEN ACHOUR (Membre suppléant, Tunisie)

Les développements constitutionnels et politiques intervenus en Tunisie pendant la période comprise entre la dernière et la présente session (décembre 2012 – mars 2013) peuvent être qualifiés d'assez préoccupants, voire même de peu rassurants. La même qualification vaut à propos de la situation économique et sociale du pays.

L'impression générale qui se dégage, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, est que nous nous trouvons en présence :

- d'une *transition bloquée*, qui s'éternise et dont on ne perçoit pas l'issue, ni temporellement ni matériellement.
- d'un *désenchantement* quasi généralisé, accompagné d'une appréhension de l'avenir à court et moyen terme. L'optimisme s'estompe d'une manière assez préoccupante, mais par ailleurs, et c'est un peu contradictoire, il n'a pas disparu en raison notamment de la *vitalité de la société civile*.
- d'une situation caractérisée par une *multitude de crises* qui se sont succédées, dont l'échec de la tentative de dialogue national initiée par l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (UGTT) boycottée par deux partis gouvernementaux (*Ennahdha* et le Congrès pour la République CPR), l'échec de l'initiative du Premier Ministre, Hamadi Jebali de former un gouvernement apolitique composé de compétences nationales,
- un *climat social très tendu*
- et une *situation économique qui se détériore* de plus en plus.

Dans ce bref exposé, trois questions retiendront mon attention : un gouvernement en crise (I), une Assemblée Nationale Constituante (ANC) à la légitimité de plus en plus usée (II) et enfin, objet d'optimisme, une société civile toujours vigilante (III).

I - Un Gouvernement en crise

Depuis le mois de juillet 2012, un remaniement ministériel a été annoncé par le chef du parti détenant le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée et majoritaire au sein du gouvernement, Rached Ghannouchi.

Le parti d'obédience islamiste, *Ennahdha* lui-même, reconnaissait ainsi, de manière implicite, que le gouvernement de la *troïka*¹ n'assurait pas à la perfection, loin de là, ses missions dont notamment celles du maintien de l'ordre public et de la relance économique.

Ce remaniement a, malheureusement, tardé de jour en jour, de semaine en semaine, de mois en mois, ce qui a plongé le pays dans une *situation d'attentisme* très préjudiciable.

En effet, la coalition gouvernementale est apparue de plus en plus divisée, avec des ministres développant des discours contradictoires entre eux, une solidarité gouvernementale mise à rude épreuve, et surtout un attachement acharné de certains ministres à conserver les portefeuilles ministériels malgré une incompétence avérée de certains d'entre eux, les ministres pressentis pour être remplacé opposant une farouche résistance à toute idée de remaniement.

A la suite de l'incident extrêmement grave de l'attaque dirigé par des manifestants islamistes radicaux (*salafistes*) contre l'Ambassade des Etats-Unis, le 14 septembre 2012, le Président de la République lui-même, Moncef Marzouki, a tiré la sonnette d'alarme. Il s'est ainsi adressé à la nation et appelé de ses vœux la constitution d'un gouvernement restreint formé

¹ Coalition formée de trois partis politiques : Ennahdha, largement majoritaire (89 sièges à l'ANC sur 217) et de deux partis appendices, Ettakatol et le CPR

de compétences. Son initiative a soulevé un tollé de la part de son propre parti (le CPR) et surtout de la part du parti *Ennahdha*.

La crise s'est aggravée à la suite des manifestations de Siliana dans le centre du pays, durement réprimées par la police qui a recouru à des tirs de chevrotine. De même des scandales éthiques et financiers dus aux comportements de certains ministres ont éclaté².

Enfin, une montée sans précédent de la violence s'est développée sans que le gouvernement réagisse à cela de manière énergique. La situation atteint son paroxysme le 6 février 2013 : ce jour-là, la Tunisie connut un véritable séisme, d'une amplitude très élevée, à la suite de l'assassinat du leader politique d'un des partis de gauche et porte-parole du Front populaire, Me Chokri Belaïd, l'une des figures de proue de la révolution tunisienne³.

Le soir même, le Premier Ministre essaya de reprendre l'initiative. Il s'adressa à la Nation, avouant, cette fois de manière explicite, l'échec de son gouvernement et annonçant son intention de former un gouvernement de compétences nationales, sans passer par l'investiture de l'ANC et d'activer au plus vite la rédaction de la Constitution ainsi que l'organisation d'élections dans les plus brefs délais. Il avait envisagé pour cette échéance, le mois de juin 2013 et engagé des pourparlers avec plusieurs partis politiques, y compris le parti *Nidaa Tounes* (l'Appel de la Tunisie) jusque-là frappé d'ostracisme de la part des partis gouvernementaux. Son initiative, soutenue par la plupart des partis d'opposition, a soulevé un grand enthousiasme dans le pays puisque des sondages d'opinion, aussi relatifs soient-ils, l'ont crédité d'un taux de satisfaction d'environ 80%. Malheureusement, et c'est le paradoxe, deux partis politiques étaient contre cette proposition : le propre parti du chef du gouvernement, le parti *Ennahdha*, dont il est, par ailleurs, le Secrétaire Général et un des partis de la coalition gouvernementale, le CPR (parti du Président de la république). Le chef du gouvernement M. Hamadi Jebali, combattu par son propre parti et après des tentatives multiples, a décidé, le 19 février 2013, de rendre les armes et d'présenté sa démission et celle de son gouvernement⁴.

² Tel a été le cas du comportement du Ministre des affaires étrangères, Rafik Abdessalem dans l'affaire d'un don chinois de 1 million de dollars directement viré dans un compte ouvert au nom du ministère et géré discrétionnairement par le ministre sans contrôle ou encore l'affaire des nuitées passés par le même ministre aux frais du ministère à l'hôtel Sheraton de Tunis, situé à quelques mètres du Ministère (affaire dite sheraton gate) <http://nawaat.org/portail/2012/12/27/tunisie-un-sheratongate-pour-le-ministre-des-affaires-etrangeres-rafik-abdessalem/>

³ Il est assassiné par balles dans sa voiture alors qu'il sortait de son domicile du quartier. Ce meurtre déclenche alors de nombreuses manifestations dans tout le pays. En signe de protestation contre cet assassinat les manifestants demandant le départ du gouvernement Hamadi Jebali ainsi que de la troïka, en dénonçant leur incompétence. Son frère accuse le parti au pouvoir, Ennahda, d'avoir fomenté cet assassinat, vu que Belaïd parlait de violence politique et disait qu'il était menacé et sur écoute.

"J'ai promis et assuré qu'en cas d'échec de mon initiative je démissionnerais de la présidence du gouvernement et c'est ce que je viens de faire", a-t-il dit, dans une déclaration retransmise en direct à la télévision à l'issue d'une entrevue avec le chef de l'Etat, Moncef Marzouki. Hamadi Jebali avait reconnu que les principaux partis politiques tunisiens n'avaient pas réussi à s'accorder sur la formation d'un nouveau gouvernement d'experts indépendants qu'il préconisait après la tourmente provoquée par l'assassinat de l'opposant de gauche Chokri Belaïd, le 6 février.

⁴ *"J'ai promis et assuré qu'en cas d'échec de mon initiative je démissionnerais de la présidence du gouvernement et c'est ce que je viens de faire"*, a-t-il dit, dans une déclaration retransmise en direct à la télévision à l'issue d'une entrevue avec le chef de l'Etat, Moncef Marzouki. Hamadi Jebali avait reconnu que les principaux partis politiques tunisiens n'avaient pas réussi à s'accorder sur la formation d'un nouveau gouvernement de compétences indépendants qu'il préconisait après la tourmente provoquée par l'assassinat de l'opposant de gauche Chokri Belaïd. http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2013/02/19/le-premier-ministre-tunisien-hamad-jebali-demissionne_1835181_1466522.html

De là, un débat juridique sans fin s'est ouvert, débats dont raffolent certains juristes exégètes, et qui n'ont aucune utilité. Fallait-il se référer à l'article 19 ou l'article 17 de la loi constitutive, appelée, à tort petite Constitution. Une fois encore, le parti majoritaire a tenu à ce qu'on considère qu'il ne s'agirait pas d'un remaniement ministériel, mais bien de la formation d'un nouveau gouvernement qui devait impérativement recevoir l'investiture de l'Assemblée Constituante.

Dès lors le parti majoritaire décida de proposer comme chef du gouvernement, non plus son Secrétaire général, mais son Secrétaire général adjoint en la personne du ministre de l'Intérieur Ali Larayadh qui est, par ailleurs, le personnage le plus contesté du gouvernement sortant, (étant précisé que le chef du parti, Rached Ghannouchi, bien qu'omniprésent, reste toujours en arrière-plan).

Deux options se sont présentées :

- Soit la constitution d'un gouvernement partisan – et c'était l'option du parti majoritaire- avec un élargissement de la coalition à des partis encore plus radicaux que le parti *Ennahdha* comme le parti *Wafa*,
- Soit, et c'est l'option qui a fini par s'imposer en fin de compte – parce que la coalition n'a pas pu se constituer- la constitution d'un gouvernement composé des partis de la *Troïka* et des personnalités non partisans notamment pour les ministères régaliens, c'est-à-dire les affaires étrangères, la défense nationale, l'intérieur et la justice.

Ainsi, la tentative d'élargir la coalition a échoué et on se retrouve à nouveau avec cette fameuse « *Troïka* » : le parti *Ennahdha*, le parti CPR et le parti *Ettakatol* de M. Ben Jaafar que vous avez reçu ici, ainsi qu'un certain nombre de personnalités indépendantes.

Le nouveau gouvernement de 27 ministres et 10 secrétaires d'Etat a été annoncé le 8 mars 2013. C'est donc toujours la même coalition tripartite avec quelques ministres sans appartenance partisane affichée.

II - L'Assemblée nationale constituante

L'ANC, qui a été élue le 23/10/2011 pour doter le pays d'une constitution une année après son élection, n'a toujours pas achevé ce pourquoi elle a été élue. La nouvelle constitution se fait lamentablement attendre. De ce fait, sa légitimité auprès de la population se trouve de plus en plus contestée.

Aujourd'hui, pratiquement une année et demie s'est écoulée, mais l'ANC ne semble pas pressée. Le plus inquiétant est que les perspectives de l'avenir immédiat ne sont pas très visibles. En effet, la Constituante n'a toujours ni calendrier ni plan précis pour achever ses débats et pour clore les interminables discussions du projet de Constitution au sein des commissions. Depuis la date fatidique du 23 octobre 2012, une multitude de calendriers ont été proposés : le Président de la Constituante lui-même en a proposé quatre ou cinq, histoire de calmer un peu les citoyens. Mais chacune de ses propositions est tout de suite contredite par le Rapporteur général de la constituante, qui lui, affiche une volonté déterminée à rallonger le plus possible la durée de la constituante et donc la rédaction de la constitution. Donc c'est une partie de *ping-pong* qui est engagée entre d'une part le président de l'Assemblée et le rapporteur général et d'autre part les différents partis politiques, chacun faisant un peu plus de surenchère.

En décembre 2012 un texte appelé « *Brouillon du projet de la Constitution* » a été publié alors que le texte précédent, publié au mois d'août 2012, était appelé « *Projet de brouillon de la Constitution* ». Le texte de décembre 2012 comporte un certain nombre de dispositions importantes jugées positives, notamment celles relatives aux droits et libertés. Mais d'autres dispositions sont absolument scandaleuses du point de vue juridique et du point de vue

éthique, dont l'article 15 qui dispose que le respect des traités et leur application restent tributaires de leur conformité à la Constitution, ce qui est évidemment, en totale contradiction avec la coutume internationale et avec les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Il y a également eu l'insertion d'un article 95 qui a été, depuis, semble-t-il modifié ou retiré, relatif à l'armée, mais aussi relatif à la possibilité d'armer des groupements privés. Il y a également ce fameux article 148 par lequel la religion de l'Etat est rentrée par la fenêtre puisque cet article dispose qu'aucune modification de la Constitution n'est possible si elle touche au caractère musulman ou islamique de l'Etat.

Le chantier de la Constitution ne s'arrête pas à ces quelques dispositions. S'il n'y avait que cela, passe encore, mais il y a un chapitre entier, qui, pour le moment, fait l'objet d'âpres discussions et d'âpres contradictions et oppositions : il s'agit du chapitre relatif au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et aux relations entre eux.

A ce jour, la nature du régime politique n'a pas été déterminée et aucun consensus ne semble se dessiner. Des débats théoriques d'un autre temps sur le régime présidentiel, sur le régime parlementaire et sur le régime mixte ont lieu, mais le véritable enjeu est politique. Le parti Ennahdha semble attaché à la reproduction d'un régime où le chef du gouvernement est omnipotent et malgré une concession pour l'élection du Président de la république au suffrage universel direct, elle semble déterminée à le cantonner dans un rôle strictement protocolaire.

D'autres controverses existent, notamment sur le pouvoir juridictionnel et sur le Conseil supérieur de la magistrature, avec pour toile de fond, le corporatisme des juges d'une part, et la volonté de ne pas tout laisser entre les mains de ce CSM d'autre part.

Par conséquent, on ne sait toujours pas, quand auront lieu ces fameuses élections, sachant qu'elles ne peuvent être déterminées avec précision qu'une fois la Constitution définitivement adoptée et on ne sait pas encore si elle arrivera à recueillir la majorité des 2/3 comme le prévoit le Règlement Intérieur.

En l'état actuel de division cela semble difficile et la perspective d'un référendum est très plausible. Dans ce cas, que donnera ce référendum ? Et surtout que se passera-t-il en cas de victoire du « non ». La « petite constitution » n'a pas envisagé cette hypothèse !!!!!

Signalons que la loi sur l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) a été enfin adoptée. Elle est assez différente de celle qui a organisé les élections de 2011. La nouvelle Instance a un caractère partisan beaucoup plus marqué. Cette ISIE est contestée. Quant à sa mise en place effective, elle risque de prendre du temps tellement la procédure choisie de sélection des candidats est sophistiquée. Par ailleurs, les gens ne sont pas bousculés au portillon pour se présenter, ce qui est un très mauvais signe.

Enfin, l'Assemblée est saisie régulièrement de projets liberticides, notamment la loi dite d'immunisation de la révolution, sur laquelle je reviendrai plus tard.

III - La Société Civile

Depuis quelques mois, la violence s'est peu à peu installée, avec des attaques contre les locaux de partis politiques, des attaques contre les locaux de l'UGTT, des attaques contre des réunions publiques de partis politiques, une attaque contre l'ambassade des Etats-Unis et contre l'école américaine de Tunis et des attaques également contre les mausolées des saints, (une quarantaine de mausolées à ce jour pillés ou profanés ou incendiés). On note également des menaces contre des hommes politiques, des journalistes et des activistes de

la société civile. Enfin des armes circulent partout. Tous les jours on nous informe – qu'il ya eu saisie d'armes- et une situation aux frontières particulièrement avec la Libye qui n'est pas très rassurante.

Il y a donc un certain climat de terreur auquel s'ajoute un judiciarisation de la vie politique puisque en effet, désormais, tous les conflits politiques aboutissent au prétoire, ce qui évidemment est très négatif.

Généralement, ces violences ont été attribuées à ce qu'on appelle « le courant salafiste jihadiste » c'est-à-dire un courant activiste attaché à une doctrine islamique très rigoriste ayant des accointances avec Al Quaida au Maghreb islamique (AQMI).

Les points culminants de cette conjoncture se situent au mois de septembre 2012 avec l'assassinat du représentant d'un parti *Nidaa Tounes* (feu Lotfi Nagdh) dans le Sud tunisien et le 6 février 2013 avec l'assassinat abject de Me Chokri Belaid. Des obsèques grandioses ont accompagné le défunt et ont provoqué un gigantesque rassemblement populaire totalement spontané qui a traduit précisément le refus de la société civile de l'état dans lequel se trouve la Tunisie et qui réclame que l'on sorte de cet attentisme.

Sur ces événements, bien entendu, se greffe la crise économique avec une inflation qui dépasse les 10%, un déficit budgétaire qui dépasse aussi les 6%, une augmentation vertigineuse du coût de la vie (plus de 6% d'inflation), des revendications salariales innombrables, un endettement extérieur de plus en plus lourd (46% du PIB), etc.

La société civile est toujours présente, elle revendique, elle manifeste, elle proteste, particulièrement dans sa composante féminine.

Pour conclure, je voudrais attirer votre attention et celle de la Commission de Venise sur un fait : plusieurs rencontres se sont produites entre l'ANC et la Commission de Venise, soit ici même, soit à Tunis ce qui est très positif parce que de telles rencontres instituent une coopération ou du moins ouvrent un dialogue. Cependant – et peut-être le savez-vous – nous assistons à une certaine instrumentalisation de la présente Commission, permettant de justifier certains choix, comme la loi dite « d'immunisation de la Constitution »_ou d'autres choix constitutionnels.

Bien entendu, je sais que telle n'est pas l'option de la Commission de Venise, toutefois, on lui fait dire ce qu'elle n'a pas exprimé. Ainsi, utilise-t-on en la Commission de Venise pour couvrir des choix discutables et pour faire face aux critiques et justifier par ailleurs l'absence de consultation d'experts nationaux ou autres.