

Transition: Expérience Constitutionnelle Tunisienne 2011-2023

Présenté par Mme: Hasna Ben Slimane

Ex-membre du conseil de l'Instance Supérieure Indépendante
pour les Elections (ISIE) en Tunisie, Ex ministre de la fonction
publique et de la justice par intérim



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Processus Transitionnel en Tunisie

Historique

2011: La transition tunisienne a été marquée de 2011 à 2021 par son caractère consensuel et apaisé. En 2011, le pays a rompu avec l'ordre constitutionnel de 1959. Un nouveau cadre constitutionnel a été adopté en 2014.

Des représentants du peuple ont été élus en 2011 en 2014 et en 2019. Une alternance pacifique entre chefs d'Etat à eu lieu à 3 reprises. Le gouvernement a changé de tête plusieurs fois.

2021: Le 25 juillet 2021, le président de la république fait recours aux mesures exceptionnelles, réunit tous les pouvoirs de l'exécutif entre les mains et suspend l'assemblée parlementaire.

2022: Quelques mois plus tard, le Président suspend la constitution de 2014 puis adopte une nouvelle constitution en 2022.

Quelles leçons peut-on tirer de cette transition tunisienne jusque là positivement appréciée et de ces défaillances auxquelles il n'a pas été remédié à temps?

Institutionnalisation de la transition durant la période de janvier à octobre 2011

- Le départ de Ben Ali a donné lieu à partir du 14 janvier 2011 à une tentative de transition dans le cadre de la constitution de 1959.
- Avant la fin du mois de février 2011, cette tentative a été abandonnée sous l'effet des mouvements de contestation.
- Mais l'instance consultative rebaptisée et redue politique le 18 février 2011 (Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique) est maintenue
- Le 23 mars 2011 un nouveau texte portant organisation provisoire des pouvoirs publics entra en vigueur et mis fin à l'application de la constitution de 1959
- L'élection d'une **assemblée nationale constituante (ANC)** qui aura la charge de rédiger et d'adopter une nouvelle constitution est prévue
- Le 10 mai 2011 le décret-loi relatif aux élections de l'ANC est adopté. Le 18 avril 2011 un OGE (ISIE) est créé. Les élections auront lieu le 23 octobre 2011

Résultats des élections de l'ANC de 2011

- Les élections du 23 octobre 2011 ont donné lieu à une assemblée multipartite
- Nahdha (parti islamiste) a été donné vainqueur avec 89 sièges sur 217.
- Le CPR aura 29 sièges
- La pétition populaire aura 26 sièges
- Ettakatol aura 20 sièges
- Le PDP aura 16 sièges
- D'autres partis politiques et candidats indépendants se partageront le reste des sièges

Démarrage des travaux de l'ANC le 22 novembre 2011

- Un texte relatif à l'organisation des pouvoirs publics (désigné de petite constitution) a été adopté le 16 décembre 2011

Le 12 décembre 2011 Mohamed Moncef Marzouki est élu président provisoire de la république par l'ANC

Le 29 décembre 2011, Hamadi Jbali secrétaire général du parti Ennahdha chargé de constituer un gouvernement annonce la composition de son équipe

Evaluation: retour difficile aux institutions mais cela est jugé positif malgré les difficultés

Revers de la médaille

- Exclusion des anciens responsables de l'ancien parti au pouvoir (RCD) du droit de se porter candidats aux élections de l'ANC + des listes de juges et de responsables dans les administrations à mettre à l'écart sont préparées+ confiscations des biens de certaines personnes sont édictées MAIS manque de clarté et de transparence des procédures
- L'erreur fatale de ne pas s'attaquer d'urgence aux problèmes économiques et sociaux a été commise
- Les solutions appliquées pour calmer les revendications de masse ont porté atteinte de façon fondamentale aux équilibres budgétaires
- Les craintes d'une islamisation de l'Etat au vu du poids du parti Ennahdha ont donné lieu à des conflits de légitimité entre majorité islamiste et minorité séculariste.

Processus constitutionnel adopté par l'ANC

- Processus ouvert aux personnes ressources et à la société civile malgré la décision de partir d'une feuille blanche
- Dialogue sur le terrain et au sein de l'ANC
- Ouverture sur les expériences comparées et les organismes internationaux

Mais

- Les résultats qui ont donné la majorité à Nahdha et qui n'ont donné à ces adversaires les plus farouches qu'une place marginale malgré le système électoral choisi par le décret loi 35-2011, renforcent les rapports tendus et le clivage menant à une bipolarisation. Les tensions gagnent en plus de l'ANC, les lieux publics et les media.

Tension à propos de l'exercice du pouvoir pendant la période de l'ANC

- Le projet de l'OPP proposé par Nahdha en décembre 2011 et adopté par l'ANC fait raviver les craintes d'hégémonie des islamistes.
- Les adversaires de Nahdha crient à une volonté d'islamisation de l'Etat et à un projet de main mise sur les media
- Des accusations de trahison des objectifs de la révolution sont avancées suite à des arrangements déclarés ou occultes faits avec les anciens du régime de Ben Ali. Nahdha est accusée de chercher, comme Ben Ali l'a fait, les plus opportunistes pour exclure ses adversaires.
- La coalition de Nahdha avec le CPR et Ettakatol pour former un gouvernement est assez fragile. Le pouvoir de décision des gouvernants se rétrécit.

Crises lors de la rédaction de la constitution et dépassements

Crise

- Place de la religion dans la constitution après la proposition du parti Nahdha d'inclure la référence à la Chariaa dans la constitution
- Place de la femme comme complémentaire à l'homme selon le texte proposé
- Régime parlementaire proposé par le parti Nahdha contre crainte d'hégémonie des islamistes

Type de dépassement

- Evitement = garder l'article 1 de la constitution de 1959
- Accord= usage du terme égalité en lieu et place
- Compromis = régime mixte

Les éléments essentiels inclus dans la Constitution

Constitution de 2014

- Des aspirations démocratiques affichées
- Une liste de droits et de libertés sont garantis
- la limite des limites aux libertés selon les exigences d'un Etat démocratique (article 49) est introduite
- Le pouvoir judiciaire est érigé en pouvoir indépendant bénéficiant de plusieurs garanties. Une cour constitutionnelle est créée
- Art 102 « La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés... »
- Un chapitre est consacré aux instances indépendantes. 5 sont prévues
- Un chapitre est réservé au pouvoir local

Mais....

- Le texte de la Constitution s'est basé sur diverses approches et idéologies dont l'interprétation n'est pas forcément claire.
- Les dispositions relatives aux relations et équilibres entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'au sein de l'exécutif portent en elles les conflits de légitimités non résolus de la période de transition
- Malgré un consensus apparent les conflits autour du pouvoir juridictionnel sont juste repoussés. Ils éclateront à l'occasion de l'adoption de la loi du conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Période 2014-2019: le parachèvement de la transition n'a pas été une priorité

- Le souci de Nahdha et de Nida d'instaurer leurs pouvoirs respectifs dans un climat où les conflits de légitimité s'amplifient, donne lieu aux résultats suivants:
- Une coalition, jugée contre nature, a lieu entre les deux partis adversaires. C'est le souci d'éviter la menace inacceptable remettant en cause leur existence plutôt qu'un projet négocié qui met les deux formations politiques côte à côte.
- La constitution semble être un outil pour gouverner plutôt que pour refonder l'Etat en vue d'instaurer une démocratie stable gouvernée par le principe de l'Etat de droit.

Période 2014-2019: le parachèvement de la transition n'a pas été une priorité

- La priorité des politiques semble être le partage des compétences entre exécutif et parlementaires et entre les 2 têtes de l'exécutif.
- La cour constitutionnelle n'est pas créée et la justice transitionnelle rencontre des difficultés.
- Les instances indépendantes ne trouvent pas chemin pour être créées ou régularisées selon les termes de la constitution. La réforme de la justice n'avance guère.
- Les crises que traverse l'Isie ne sont pas résolues. Aucun suivi n'est donné aux recommandations de ses rapports.

Crise politique accentuée et élections de 2019

- Les élections municipales de 2018 font apparaître les traits de la crise politique qui s'installe.
- Désenchantement des électeurs
- Impossibilité de gouverner malgré des élections dont les résultats ne sont pas contestés.
- Les conflits de légitimité s'accroissent au sein même de l'assemblée et se répandent dans l'espace public réel et virtuel.
- Les accusations réciproques sans règlement des procès juridictionnels ébranlent la crédibilité de tous.

Dialogue politique impossible malgré la situation de crise affichée depuis 2020

- Depuis 2020, la Tunisie passe par une phase de « dialogue impossible en raison de:
 - - une perte de confiance dans les acteurs et entre eux (politiques toutes affinités confondues)
 - - affaiblissement des modérateurs (acteurs de la société civile)
 - - brouillage des canaux de communication (les media)
 - - inconscience de l'opportunité et de la nécessité du dialogue

Leçons tirées de l'expérience tunisienne

Leçons apprises : Les pièges qui auraient du être évités

Ce qui aurait du être évité incombe à différents acteurs mais c'est surtout la responsabilité de l'exécutif puisque c'est l'acteur politique qui détient la capacité de « faire » par excellence.

Malgré leur aspect limitatif ces exigences auraient renforcé la légitimité de ces acteurs

Durant la transition tunisienne on aurait sans doute du:

- Prendre en considération les aspects économiques et l'urgence des réformes des institutions et de la justice en particulier
- Soustraire les organes nécessaires à la pérennité du dialogue et donc à la continuité de l'Etat (justice, instances indépendantes, media) aux tiraillements et influences politiciennes
- Afficher une adhésion sans équivoque aux principes de l'Etat de droit et notamment au principe de se soumettre à la suprématie de la loi.
- S'abstenir de limiter ou d'interdire l'usage des droits et libertés pour des raisons de calculs politiques ou sans fondement légitime.
- Garantir aux citoyens des moyens effectifs pour bénéficier de leurs droits et libertés

Leçons apprises : Les pièges qui auraient du être évités

Dans un Etat démocratique, la vie politique est un jeu où des acteurs bien entraînés qui cherchent la concurrence doivent se soumettre à des règles rigoureuses appliquées par des « arbitres » reconnus et recourir à des facilitateurs professionnels leur garantissant l'intérêt du public.

C'est la condition pour une alternance au pouvoir et donc de la survie de tous dans la cohésion et avec un minimum de risques de ruptures du cadre qui les réunit ou d'exclusion de certains de façon illégitime.

Leçons apprises : Les pièges qui auraient du être évités

Mais

L'expérience a montré que malgré les déclarations, les actions tangibles pour réformer la justice donner le pouvoir d'action aux AAI ou garantir le bon fonctionnement des media n'ont pas eu lieu. Les pratiques sont dans beaucoup de cas à l'opposé même des déclarations

Les critiques contre les « arbitres » et même des « facilitateurs » semblent dans beaucoup de cas s'inscrire dans la logique du refus de se soumettre aux règles et d'être « sanctionné » par une autorité indépendante à son vouloir,

La remise en cause des acteurs: est ce la solution?

Questionnements publics selon un timing précis

- Bonne gouvernance des instances indépendantes
- Intégrité des juges et lutte contre l'impunité
- Professionnalisme et objectivité des media
- Moralité des partis et acteurs politiques

Décisions prises peu de temps après

- Dissolution de l'instance indépendante de lutte contre la corruption
- Dissolution du conseil supérieur de la magistrature, éviction de magistrats sans procédures disciplinaires ou par détournement de pouvoir
- Mise en difficulté des media
- Dénigrement des partis et acteurs politiques, accusations et poursuites à leur encontre

« Tunisie: Quel retour sur investissement dans les instances constitutionnelles indépendantes pour la gouvernance et pour la nation ?

« Seulement si ces instances bénéficient institutionnellement d'une autonomie administrative et financière, leur indépendance pose question. Elles sont doublement dépendantes du parlement dans leur constitution et leur performances et donc, du ou des partis dominants. C'est le parlement qui élit leurs membres constitutifs et c'est à lui qu'elles rendent compte de leurs activités. En revanche, elles sont financées par le contribuable et devraient être redevables devant lui d'abord »

Universitaire en sciences gestion active déjà avant 2011 magazine leaders 20.07.2021

<https://www.leaders.com.tn/article/32174>

Conclusion

- La transition est un processus complexe. Le dialogue en est une pierre angulaire
- Ce dialogue a besoin de prérequis: des acteurs politiques actifs et ancrés dans leurs société et des institutions capables d'atténuer et de résoudre les conflits
- La protection efficace des droits des citoyens, la garantie de la pluralité et de la diversité favorise l'adhésion, et renforce la légitimité
- L'exécutif a la charge d'être le porteur du changement transitionnel. Malgré les risques sa réussite portera sa légitimité dans la durée,

Merci pour votre attention