

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 mod

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 post-révolutionnaire. 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 claire 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.

Malgré les demandes répétées adressées à l'ANC, celle-ci n'a jamais communiqué un calendrier précis du processus de rédaction de la Constitution. 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. 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

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.

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 mois, 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

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 av

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 ~~d~~ère 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 ~~p~~voirs exécutif et législatif. Son président a en effet res3 16(s)-4()11(

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 juin⁵. 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^{er} juin.

Des sondages récents indiquent que les citoyens n'ont qu'une connaissance limitée du contenu des différents projets de Constitution

occupé à la fois des fonctions ministérielles et parlementaires ont le plus fort 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 élus¹⁹. 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.

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 Constituyente 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 Carter 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.

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

¹⁹ Article 123 du Règlement intérieur de l'ANC.

²⁰ Article 126 du Règlement intérieur de l'ANC.

²¹

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 a 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.

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-légal²⁶. 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

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 femmes⁸⁹.

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 liberté politiques découlant des traités. Plus particulièrement, le Centre Carter souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants du projet de Constitution :

x 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 cr

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

physique ou mentale suffisantes pour l'exercice de la fonction, l'âge n'est pas nécessairement

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

- x 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.
- x 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
- x 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

- x 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.

x

- x Tester le système électronique de vote, avant le début du vote 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 :

- x 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.
- x Garantir que la législation nationale reflète et respecte les engagements internationaux de la Tunisie. L'article 19 devrait se référer aux traités « déjà approuvés et ratifiés » afin d'englober l'ensemble des traités ratifiés par la Tunisie.
- x 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.
- x Consacrer le principe de non-discrimination dans un article spécifique
- x 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

- x Précise les limitations envisageables aux droits dans le cas de 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.

- x Inclure une référence à l'égalité du vote dans tous les articles en relation avec les droits électoraux.

- x Revoir la limitation de l'âge maximum pour être candidat à la présidence de la République.

- x Intégrer des références aux caractéristiques d'une élection honnête dans les dispositions relatives aux référendums.