

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

Rapport

Période : du 27 janvier 2014 au 30 septembre 2015

La mise en œuvre de la Constitution
tunisienne au niveau du cadre juridique

© Democracy Reporting International (DRI). Tous droits réservés.
La diffusion du présent document sur une base non commerciale est
encouragée, sous réserve que DRI soit cité comme source, et qu'une
copie des traductions en d'autres langues lui soit fournie. DRI produira
une version en langue arabe.

Période : du 27 janvier 2014 au 30 septembre 2015

**La mise en œuvre de la Constitution
tunisienne au niveau du cadre juridique**

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	5
RESUME.....	6
INTRODUCTION	8
I. LES DROITS DE L'HOMME	8
II. LA SEPARATION ET L'EQUILIBRE DES POUVOIRS	11
III. L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE	12
IV. L'ETAT DE DROIT	14
V. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LA TRANSPARENCE	15
VI. LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDEPENDANTES	17
VII. LA DECENTRALISATION	17

LISTE DES ACRONYMES

ANC	Assemblée nationale constituante
CDH	Comité des droits de l'homme
CEDAW	Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
DRI	Democracy Reporting International
HAICA	Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle
ISIE	Instance supérieure indépendante pour les élections
ODIHR	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Période : du 27 janvier 2014 au 30 septembre 2015

La mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique

L'EXPOSE A LA PAGE SUIVANTE RECAPITULE LES THEMATIQUES ETUDIEES DANS LE PRESENT RAPPORT ET LE DEGRE DE LEUR MISE EN ŒUVRE AU 30 SEPTEMBRE 2015.

RÉSUMÉ

L'adoption d'une Constitution en Tunisie garante des droits et libertés et consacrant les principes de gouvernance démocratique constitue une étape importante en vue de l'instauration d'une démocratie, mais n'est pas suffisante. La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et la matérialisation des garanties constitutionnelles demeurent nécessaires en vue de l'instauration d'une gouvernance démocratique.

Democracy Reporting International (ci-après DRI) publie le présent rapport afin de faire un suivi périodique de la mise en œuvre de la Constitution tunisienne, et ce, au niveau du cadre juridique.

La mise en œuvre de la Constitution tunisienne sera un long processus. Elle consistera à adopter les textes juridiques infra constitutionnels mentionnés dans la loi fondamentale afin de rendre effectives les dispositions de la Constitution. Par ailleurs, il faudra au fur et à mesure purger et réviser les textes juridiques qui sont en vigueur et qui sont contraires à la Constitution. Enfin, la mise en œuvre de la Constitution implique aussi de s'abstenir d'adopter des textes juridiques contraires à la Constitution.

Au delà des contraintes techniques liées à un tel processus, le contexte socio-économique de la Tunisie a un impact sur le rythme de la mise en œuvre de la Constitution et impose des priorités dans le calendrier des décideurs politiques.

Le présent suivi de la mise en œuvre de la Constitution est focalisé sur certaines thématiques considérées comme étant des indicateurs de la gouvernance démocratique. Ces thématiques sont : les droits de l'homme, essentiellement les droits civils et politiques, la séparation des pouvoirs et la réalisation d'un équilibre entre eux, l'indépendance de la justice, l'état de droit, l'obligation de rendre compte et la transparence, les instances constitutionnelles indépendantes et la décentralisation.

La mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique

Période : du 27 janvier 2014 au 30 septembre 2015

Degré de la mise en œuvre

Mise en œuvre réalisée
ou satisfaisante

Mise en œuvre en cours
et non achevée

Absence de mise en œuvre

LES DROITS DE L'HOMME Les droits civils et politiques

La liberté d'association

Le droit de vote, d'éligibilité et d'accès aux fonctions publiques

La loi relative aux élections locales n'a pas encore été adoptée.

Le cadre juridique relatif au processus participatif d'élaboration des textes normatifs devrait être amélioré.

Les libertés d'expression, d'information et de publication

Une refonte du cadre juridique serait nécessaire afin d'assurer plus de sécurité juridique.

La liberté de réunion et de manifestation pacifiques

La loi en vigueur est vague et laisse une grande marge de manœuvre au pouvoir exécutif.

Le droit à un procès équitable

Des lois devraient être adoptées en vue d'améliorer l'effectivité des garanties constitutionnelles.

La liberté de conscience et de croyance

Certains textes juridiques, dont certains ne sont pas appliqués en pratique, contiennent des dispositions limitant la liberté de conscience et de croyance.

LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDEPENDANTES

A l'exception de l'instance électorale (ISIE), aucune instance constitutionnelle n'a été créée.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LA TRANSPARENCE

L'obligation de rendre compte

Des améliorations du cadre juridique restent à faire, notamment les prérogatives des commissions d'enquête parlementaires.

La transparence

Une loi relative à l'accès à l'information devrait être adoptée. La mise en œuvre de la transparence devrait être prévue à tous les niveaux du système juridique.

L'égalité

L'égalité en droit

Certains textes juridiques contiennent des inégalités de traitement.

L'égalité des chances

L'évaluation de cette question se limite au cadre juridique relatif aux droits civils et politiques.

L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

Bien que quelques réformes aient été introduites, les lois et réglementations en vigueur contiennent des dispositions non conformes à la Constitution et n'ont toujours pas été révisées*.

LA DECENTRALISATION

Un nouveau cadre juridique de la décentralisation conforme à la Constitution devrait être adopté.

L'ETAT DE DROIT

La justice constitutionnelle

Elaboration d'une loi en cours, mais l'établissement de la Cour constitutionnelle ne se fera pas dans le délai fixé dans la Constitution**. Il existe cependant une Instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de lois.

L'encadrement juridique des situations exceptionnelles

Le décret n° 78-50 de 1978, réglementant l'état d'urgence, n'est pas conforme à la Constitution.

LA SEPARATION ET L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La légitimité démocratique des pouvoirs législatif et exécutif

L'autonomie du pouvoir législatif

Une loi devrait concrétiser la garantie constitutionnelle de l'autonomie du pouvoir législatif.

Le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif

La concrétisation du statut de l'opposition parlementaire

Le Règlement intérieur a été adapté à la situation, actuelle, d'une opposition parlementaire faible.

Le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité

Le cadre juridique relatif à la justice militaire n'a pas été révisé.

* L'Assemblée des représentants du peuple a adopté le 13 novembre 2015 les amendements des articles du projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature dont la formulation initiale a été rejetée par l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois pour inconstitutionnalité (projet de loi initial adopté le 15 mai 2015).

** L'Assemblée des représentants du peuple a adopté le 20 novembre 2015 la loi relative à la Cour constitutionnelle.

DRI a publié¹ en mars 2015 une évaluation du caractère démocratique de la Constitution tunisienne². L'évaluation a conclu que la Constitution tunisienne a été rédigée, de façon générale, en harmonie avec les obligations et les standards internationaux de la démocratie. Elle consacre, de façon générale, les droits de l'homme, y compris les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux, tels qu'ils devraient l'être dans un Etat démocratique, et ce, en dépit de certaines exceptions³.

L'évaluation a mis en évidence la nécessité de la mise en œuvre de la Constitution afin d'instaurer de façon effective un système de gouvernance démocratique en Tunisie.

Le présent rapport constitue le premier d'une série de rapports périodiques ayant pour objet de faire le suivi de la mise en œuvre de la Constitution⁴, et ce, au niveau du cadre juridique tunisien. La mise en œuvre de la Constitution tunisienne sera un long processus. Elle consistera à adopter les textes juridiques infra constitutionnels mentionnés dans la loi fondamentale afin de rendre effectives les dispositions de la Constitution. Par ailleurs, il faudra au fur et à mesure purger et réviser les textes juridiques qui sont en vigueur et qui sont contraires à la Constitution. Enfin, la mise en œuvre de la Constitution implique aussi de s'abstenir d'adopter des textes juridiques contraires à la Constitution. La présente étude n'évalue pas l'application dans la pratique de la Constitution tunisienne par les organes étatiques, mais se penche plutôt sur la réforme du cadre juridique en soi.

Au delà des contraintes techniques liées à un tel processus, le contexte socio-économique de la Tunisie a un impact sur le rythme de la mise en œuvre de la Constitution et impose des priorités dans le calendrier des décideurs politiques.

Les droits de l'homme est un ensemble de droits universels réputés fondamentaux et inhérents à la vie humaine dont notamment les droits civils, politiques, économiques et sociaux. Ces droits sont consacrés par la Constitution tunisienne. Leur mise en œuvre par la loi devrait s'opérer afin de rendre la transition démocratique palpable et concrète. Le présent rapport se limitera au suivi de la mise en œuvre des seuls droits civils et politiques.

I.1. Les droits civils et politiques

La Constitution tunisienne consacre des droits civils et politiques énumérés dans le chapitre II « Les Droits et les Libertés ». Seuls les droits civils et politiques les plus importants du point de vue de la gouvernance démocratique seront traités dans ce rapport.

I.1.1. La liberté d'association (article 35 de la Constitution)

Cette liberté est régie essentiellement par deux textes juridiques : Le décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques et le décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011 relatif aux associations.

Le décret-loi n° 2011-87⁵ relatif aux partis politiques garantit de façon satisfaisante la liberté de créer des partis politiques. Ce décret-loi pourrait faire l'objet d'une révision, laquelle prendrait la forme d'une loi organique, conformément à l'article 65 de la Constitution. Des dispositions relatives à la transparence financière pourraient être envisagées lors de la révision dudit texte.

Au 30 septembre 2015, aucun projet de loi relatif aux partis politiques ne semble être en cours de préparation.

Le décret-loi n° 2011-88 relatif aux associations a été promulgué en 2011 après le changement de régime et garantit de façon satisfaisante la liberté d'association⁶.

Le texte en vigueur est cependant critiqué par certains commentateurs car jugé trop libéral, estimant que le législateur tunisien est passé d'un extrême à l'autre. En effet, selon les commentateurs critiques dudit décret-loi, ce dernier ne permet pas de contrôler de façon efficace les flux d'argent provenant de l'étranger dont certains auraient financé des associations menant des activités extrémistes.

Une nouvelle législation en la matière plus restrictive n'est pas exclue.

Au 30 septembre 2015, aucun projet de loi relatif aux associations ne semble être en cours de préparation.

I.1.2. La liberté de réunion et de manifestation pacifiques (article 37 de la Constitution)

Cette liberté est régie par la loi n° 69-4 du 24 janvier 1969 relative aux réunions publiques, cortèges, défilés, manifestations et attroupements. Certaines dispositions de cette loi pourraient être considérées inconstitutionnelles,

¹ En partenariat avec des chercheurs de l'Association tunisienne de droit constitutionnel (ATDC).

² http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-democracy_audit-fr.pdf.

³ En matière de candidature aux élections législatives et présidentielles.

⁴ Les rapports de suivi seront des rapports semestriels. Toutefois, s'agissant du premier rapport de suivi, il couvrira la période s'étalant du 27 janvier 2014 (date de promulgation de la Constitution) au 30 septembre 2015.

⁵ Ce texte promulgué le 24 septembre 2011 a abrogé l'ancienne loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques jugée trop restrictive du droit fondamental de créer des partis politiques.

⁶ Ce texte a abrogé l'ancienne législation (notamment la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 relative aux associations) qui permettait une limitation conséquente de la liberté d'association, notamment en octroyant au ministre de l'Intérieur le pouvoir de s'opposer à la constitution d'une association.

notamment l'obligation de déclarer aux autorités compétentes (gouvernorat ou délégation) au préalable toute réunion publique. En effet, la loi ne définit pas de façon claire ce qui est entendu par « réunion publique » et précise seulement que ces réunions ne peuvent pas avoir lieu sur la voie publique. Cela présente le risque d'une application trop large et abusive de l'obligation de déclaration préalable de toute réunion qui serait considérée publique par le pouvoir exécutif (ministère de l'Intérieur)⁷.

Au 30 septembre 2015, aucun projet de loi ne semble être envisagé afin d'abroger ou de réviser les dispositions éventuellement inconstitutionnelles de ladite loi. Le contexte marqué par les défis sécuritaires expliquerait en partie cette réticence à revoir la législation en vigueur⁸.

1.1.3. Le droit de vote, d'éligibilité et d'accès aux fonctions publiques

Ces droits sont consacrés notamment par les articles 3, 34, 50, 53, 55, 74, 133, 139 de la Constitution⁹.

Conformément aux dispositions de la Constitution, une loi relative aux élections et aux référendums a été promulguée le 26 mai 2014 (loi n° 2014-16). Cette loi dans sa version actuelle (au 30 septembre 2015) concerne les élections législatives, présidentielles et les référendums. Elle constitue une mise en œuvre des droits constitutionnels de vote et d'éligibilité¹⁰.

Toutefois, la loi n'est pas complète, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ci-après ISIE) ayant été amenée à combler certaines lacunes ou omissions au travers de nombreux textes d'application¹¹. Par ailleurs, certains choix pourraient être révisés dans la loi, notamment le mode de financement public des campagnes électorales.

Au 30 septembre 2015, aucune révision de la loi électorale n'a été proposée.

Les droits constitutionnels de vote et d'éligibilité ne sont pas concrétisés au niveau local, comme prévu dans le chapitre VII de la Constitution. Cela nécessitera l'adoption d'une loi. Un projet de loi relatif aux élections locales (municipales et régionales) a été préparé par un groupe d'experts nationaux sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Au 30 septembre 2015, ledit projet n'a pas été rendu public¹².

Outre la participation par l'intermédiaire de représentants librement choisis au moyen de processus électoraux, la participation aux affaires publiques implique l'instauration de mécanismes permanents matérialisant la démocratie participative. Ainsi, les citoyens devraient pouvoir interagir

⁷ Sur ce sujet voir l'opinion du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR) – structure de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) : <http://www.osce.org/odihr/99829?download=true>.

⁸ Il est à noter que, paradoxalement, les syndicats des forces de sécurité ne cessent de dénoncer cette loi et d'exiger son abrogation. Car d'après ces syndicats, les dispositions de la loi relatives à l'usage des armes pour la dispersion des attroupements et manifestations ne protégeraient pas assez les forces de police.

⁹ En droit international, ces droits sont groupés sous le droit de participation aux affaires publiques. La participation aux affaires publiques a été prévue par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), par la Déclaration universelle sur la démocratie, par l'observation générale n° 25 (paragraphe 7) du CDH et par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007.

¹⁰ Cette loi n'a pas repris les dispositions exceptionnelles du décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante qui restreignaient plus largement tant le droit de vote que le droit de se porter candidat.

¹¹ Sur ce sujet voir le rapport de DRI « commentaire de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum et de différents textes d'application » (http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-eu-report-election_law-2015-05-21.pdf).

¹² Une copie a été révélée par des médias en septembre : <http://www.mosaïquefm.net/assets/content/pdf/%20%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA.pdf> (ar) .

avec les autorités dans le processus d'adoption des normes.

Dans ce cadre, la circulaire 31 du 30 octobre 2014 prise par le chef du gouvernement et adressée aux ministres et secrétaires d'Etat vise à impliquer le citoyen dans le processus d'adoption des normes juridiques, et ce, dans le cadre de l'application des principes de bonne gouvernance¹³.

En vertu de cette circulaire, un service intitulé « les projets de lois soumis à la consultation du public » a été créé au sein de la Présidence du gouvernement. La circulaire ne soumet pas systématiquement tous les projets de lois à un processus de consultation, mais laisse une marge d'appréciation quant aux textes à soumettre à la consultation du public. Enfin, ces consultations ont souvent visé à informer les citoyens et à demander leurs avis sans les associer à la prise de décision. Ainsi, les démarches de concertation nationale se sont jusque là limitées à sonder les citoyens sur leurs préoccupations et ont ainsi servi d'indicateur servant à identifier les tendances sans que cela n'aboutisse à une réforme effective ni à l'adoption de nouvelles lois¹⁴.

1.1.4. Le droit à un procès équitable (articles 27, 28, 29 et 108 de la Constitution)

Aucun nouveau texte juridique concrétisant le droit à un procès équitable n'a été adopté au 30 septembre 2015. Il est à noter que certaines juridictions tunisiennes se sont basées dans des litiges pendant devant elles sur l'article 108 de la Constitution qui consacre le droit à un procès équitable, ce qui constitue une mise en œuvre de la Constitution par le pouvoir judiciaire¹⁵.

Le droit à un procès équitable est consacré par la législation en vigueur, qui est antérieure à la promulgation de la Constitution.

Les textes juridiques les plus importants en la matière sont :

- Le Code de procédure civile et commerciale promulgué par la loi n° 59-130 du 5 octobre 1959.
- Le Code de procédure pénale promulgué par la loi n° 68-23 du 24 juillet 1968.
- La loi n° 2002-52 du 3 juin 2002 relative à l'octroi de l'aide judiciaire.
- La loi n° 72-40 du 1er juin 1972, relative au Tribunal administratif.
- La loi n° 2011-3 du 3 janvier 2011, relative à l'aide juridictionnelle devant le Tribunal administratif.
- La loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes.
- Le Code de justice militaire promulgué par décret beylical du 10 janvier 1957.

Ces législations garantissent généralement le droit à un procès équitable. La présomption d'innocence, le principe du contradictoire, les droits de la défense, le double degré de juridiction sont consacrés. Des mécanismes d'aide juridictionnelle sont prévus dans les différents types de procès pour les personnes qui en ont besoin. Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale sauf en cas de peine plus douce est aussi consacré dans la loi pénale tunisienne.

¹³ <http://www.legislation.tn/sites/default/files/14-31.pdf> (ar).

¹⁴ Les textes sont consultables à cette adresse: <http://www.legislation.tn/fr/projets-textes-soumis-avis>.

¹⁵ Par exemple, le jugement de la Cour d'appel de Tunis rendu dans l'affaire n° 59902 en date du 9 mai 2014.

Toutefois, des améliorations du cadre existant semblent nécessaires afin de les mettre en conformité avec les dispositions constitutionnelles.

A titre d'exemple, l'article 29 de la Constitution dispose qu'« aucune personne ne peut être arrêtée ou détenue, sauf en cas de flagrant délit ou en vertu d'une décision judiciaire. Elle est immédiatement informée de ses droits et de l'accusation qui lui est adressée. Elle a le droit de se faire représenter par un avocat ». La procédure de la garde à vue telle que prévue par l'article 13 bis du Code de procédure pénale pourrait être considérée comme inconstitutionnelle et devrait de toutes les façons être plus précise. Par ailleurs, la procédure pénale appliquée à ce jour ne permet aux gardés à vue de se faire assister par des avocats comme mentionné dans l'article 29 de la Constitution. Il existe un projet de loi ayant pour objet la révision du Code de procédure pénale. Ledit projet a été soumis en 2013 à l'Assemblée nationale constituante (ci-après ANC) bien avant la promulgation de la Constitution et a été transféré à l'Assemblée des représentants du peuple (ci-après l'Assemblée).

Au 30 septembre 2015, il n'y a aucune indication sur la date d'examen dudit projet de loi par l'Assemblée.

En ce qui concerne la procédure en vigueur devant les juridictions financières, notamment la Cour de discipline financière, elle devrait aussi être révisée en raison de l'absence de voies de recours et de la non-publicité des audiences.

Enfin, le droit à un procès équitable n'est pas dépourvu de lien avec l'organisation de la justice. A cet égard, la Constitution prévoit une nouvelle organisation « décentralisée » de la justice administrative, dans le but de rapprocher le juge administratif du citoyen. Au 30 septembre 2015, il n'y a aucun projet de loi qui va dans ce sens.

Il est à noter que la loi n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de l'argent, promulguée le 7 août 2015, contient des dispositions qui ont été considérées par certains commentateurs comme portant atteinte au droit à un procès équitable¹⁶.

1.1.5. La liberté de conscience et de croyance (article 6 de la Constitution)

La législation en vigueur ne semble pas mettre en cause directement ces deux libertés. Toutefois, il existe des dispositions juridiques qui limitent de façon indirecte l'étendue de ces libertés constitutionnelles. A titre d'exemple, l'interdiction des mariages entre des Tunisiennes musulmanes et des non-musulmans (selon une circulaire du ministre de la Justice qui date de 1973) ou l'interdiction de servir des boissons alcoolisées à des musulmans (article 317 du Code pénal), bien que cette dernière interdiction ne soit pas en pratique appliquée. La confession des citoyens n'étant pas un statut juridique en Tunisie, considérer de fait des musulmans tous les citoyens de culture musulmane et leur appliquer des règles juridiques basées sur des interdictions religieuses revient à limiter la portée de la liberté de conscience et de croyance.

Au 30 septembre 2015, il n'y a eu aucun nouveau texte juridique en vue de la mise en œuvre de ces deux libertés. Sur toutes ces questions, le statu quo normatif et social établi depuis des décennies est maintenu.

1.1.6. Les libertés d'expression, d'information et de publication (article 31 de la Constitution)

Ces libertés sont réglementées à ce jour par le décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition et par le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (ci-après HAICA).

Ces deux textes garantissent généralement les libertés d'expression, d'information et de publication.

Toutefois, certaines dispositions desdits décrets-lois concernent des questions qui sont aussi régies par d'autres textes antérieurs, à savoir certains articles du Code pénal (comme par exemple la diffamation) et du Code des télécommunications. Cette situation ne garantit pas la sécurité juridique et ne fournit pas un cadre juridique clair quant à l'exercice de ces libertés. En effet, des administrations et des juridictions peuvent appliquer des textes juridiques différents à des situations identiques selon leur interprétation des différents textes en vigueur. Une refonte du cadre juridique en vigueur pourrait être envisagée.

Par ailleurs, le 22 septembre 2015, la loi n° 2015-37 relative à l'enregistrement et au dépôt légal a été promulguée. Cette loi organise la procédure d'enregistrement et de dépôt des œuvres artistiques, littéraires et scientifiques mises à la disposition du public. Cette loi organise d'une certaine façon l'exercice des libertés d'expression, d'information et de publication. La loi ne semble pas, à première vue, porter atteinte auxdites libertés. L'application de cette loi donnera une idée précise de l'impact sur lesdites libertés.

Au 30 septembre 2015, aucun autre texte juridique n'a été adopté dans le cadre de la mise en œuvre des libertés d'expression, d'information et de publication.

1.2. L'égalité

La Constitution tunisienne consacre l'égalité notamment dans son préambule (paragraphe 3), l'article 15 qui prévoit l'égalité en tant que principe régissant le fonctionnement des services publics, la clause générale d'égalité (article 21) et les articles 46 et 34.

La lecture de ces articles éclaire sur la volonté du pouvoir constituant (l'ANC) d'établir une distinction entre l'égalité en droit et l'égalité des chances.

1.2.1. L'égalité en droit

L'égalité en droit, consacrée par la Constitution, notamment dans son article 21, n'est pas pleinement garantie dans la législation en vigueur.

Certaines règles successorales prévues dans le Code du statut personnel consacrent une inégalité de traitement basée sur le sexe¹⁷. Au 30 septembre 2015, aucune révision de ces questions ne semble être à l'ordre du jour¹⁸.

Par ailleurs, la loi électorale promulguée le 26 mai 2014

¹⁷ Voir sur ce sujet le rapport de DRI « Evaluation du caractère démocratique de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », notamment les pages 12 et 13 (http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-democracy_audit-fr.pdf).

¹⁸ A noter que la Tunisie a officiellement levé en 2014 les réserves relatives à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (plus communément appelée CEDAW), mais a maintenu la déclaration générale qui fait prévaloir que le Gouvernement tunisien n'adoptera aucune décision administrative ou législative qui serait susceptible d'aller à l'encontre des dispositions de l'article 1er de la Constitution faisant référence à l'islam.

¹⁶ La durée maximale de la garde à vue, la possibilité pour le juge d'instruction de ne pas confronter des témoins avec les suspects.

interdit aux militaires et aux agents des forces de sécurité intérieure de voter (article 6). Cette interdiction a été considérée par certains commentateurs comme une atteinte au principe constitutionnel d'égalité car elle ne respecterait pas les critères et les conditions fixés par l'article 49 de la Constitution¹⁹.

Enfin, il est à noter qu'un texte réglementaire (décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public) fait écho à l'article 15 de la Constitution (consacrant l'égalité en tant que principe régissant le fonctionnement des services publics) en disposant que « l'agent public est tenu de respecter les droits et les intérêts des citoyens et de leur accorder le même traitement sans distinction de race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conviction, d'opinion politique, d'appartenance régionale, de fortune, ni aucune autre forme de discrimination ».

I.2.2. L'égalité des chances

L'égalité en droit entre les personnes n'est pas suffisante et peut demeurer une affirmation purement formelle car, dans certaines situations, les citoyens n'ont pas réellement les mêmes chances pour accéder à certaines études, fonctions et ne peuvent donc réellement entrer en compétition sur la base du mérite.

Pour cette raison, la Constitution tunisienne ne se limite pas à énoncer le principe d'égalité en droit, mais ajoute une obligation à la charge de l'Etat d'œuvrer pour garantir une égalité des chances entre les citoyens, afin de protéger ceux qui sont plus vulnérables et de promouvoir une égalité non plus uniquement formelle mais aussi réelle. Ceci implique pour l'Etat, à chaque fois qu'il y a une situation de discrimination de fait à l'encontre d'un groupe de citoyens, l'obligation d'agir et de prendre des mesures afin de corriger cette inégalité de fait. Parmi ces mesures correctives de l'inégalité des chances se trouve le mécanisme de discrimination positive.

En ce qui concerne l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la règle de la parité dans les assemblées élues a été instituée par l'article 46 de la Constitution comme un mécanisme correcteur de l'inégalité de fait entre les deux sexes.

La mise en œuvre de cette obligation de consacrer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, du moins au niveau de la représentation dans les assemblées élues, a été concrétisée dans la loi électorale, en ce qui concerne les élections législatives. En effet, l'article 24 de la loi électorale prévoit la parité entre les candidats hommes et femmes au niveau des listes candidates²⁰.

Lors des élections législatives tenues le 26 octobre 2014, 47% des candidats étaient des femmes²¹ et seulement 12 % des têtes de listes étaient des femmes²². Ce scrutin a mené à l'élection d'un Parlement de 217 députés dont 66 % sont des hommes (144) et 34 % sont des femmes (73)²³.

La parité telle que formulée dans l'article 46 de la Constitution est sujette à interprétation. L'Instance

provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a estimé que l'Etat tunisien a une simple obligation de moyens en vue d'atteindre la parité (décision n° 2014-02 du 19 mai 2014). La même instance a confirmé sa position dans sa décision n° 2015-02 du 8 juin 2015. En admettant une telle interprétation de l'article 46 de la Constitution, les dispositions de la loi électorale pourraient être considérées comme une mise en œuvre satisfaisante de la Constitution en la matière.

D'autres commentateurs ne partagent pas l'avis de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois et estiment que l'Etat a une obligation de résultat en matière de parité entre les hommes et les femmes dans les assemblées élues, ce qui rend la mise en œuvre de la Constitution limitée au niveau du texte de la loi électorale.

Une autre illustration de la mise en œuvre de l'égalité des chances après la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014 peut être fournie par le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public, qui dispose que « l'agent public doit prêter une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques et veiller à leur procurer l'aide et l'assistance nécessaires ».

II. LA SEPARATION ET L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

II.1. La légitimité démocratique des pouvoirs législatif et exécutif

La Constitution tunisienne consacre les articles 50, 55 et 56 aux élections du pouvoir législatif et les articles 75 et 89 aux élections du pouvoir exécutif, qu'elle soit directe pour le Président de la République ou indirecte visant à accorder la confiance au gouvernement par le Parlement.

Les élections du Parlement et celle du Président de la République sont encadrées par la loi électorale du 26 mai 2014 (loi n° 2014-16) qui a mis en œuvre les dispositions de la Constitution.

Les pouvoirs législatif et exécutif établis suite aux différentes élections tenues en 2014 ont donc une légitimité démocratique conformément à la Constitution.

II.2. Le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité²⁴

Les articles 18, 19, 77 et 78 de la Constitution consacrent ce principe. L'article 65 de la Constitution, en complément aux articles 18 et 19, accorde au Parlement la compétence de légiférer en matière d'organisation de la défense et des forces de sécurité intérieure.

A titre de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles, le Règlement intérieur de l'Assemblée a consacré un contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité en instituant une Commission spéciale²⁵ chargée d'assurer le suivi des dossiers et questions relatifs à la sécurité et à la défense. Cette Commission est aussi chargée de contrôler l'exécution des stratégies relatives à la sécurité et de la défense par le gouvernement.

¹⁹ A noter qu'un recours devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a été introduit contre cette disposition de la loi électorale et que ladite Instance ne s'est pas prononcée sur le recours, sans donner une explication officielle.

²⁰ Sauf en cas de nombre impair de sièges attribués à la circonscription électorale.

²¹ La parité entre les candidats hommes et femmes n'a pas été atteinte notamment à cause du nombre impair des sièges alloués à certaines circonscriptions.

²² http://www.huffpostmaghreb.com/2014/09/29/femmes-tunisie-elections-legislatives_n_5900300.html.

²³ <http://majles.marsad.tn/2014/fr/assemblee>.

²⁴ Le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité est un indicateur en droit international de la gouvernance démocratique et implique que les institutions sécuritaires soient soumises à la loi et que les militaires soient responsables devant les autorités civiles démocratiquement élues.

²⁵ En plus de la Commission permanente chargée de l'organisation de l'administration et des affaires des forces armées.

Le 17 août 2015, la loi n° 2015-32 portant fixation des emplois supérieurs conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution a été promulguée. Cette loi énumère, entre autres, les emplois supérieurs militaires et de la sûreté nationale²⁶ relevant de la compétence de nomination du Président de la République. Cette loi adoptée en application de la Constitution confirme le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité.

Par ailleurs, l'article 149 (disposition transitoire) de la Constitution dispose que « les Tribunaux militaires continuent à exercer les attributions qui leur sont dévolues par les lois en vigueur jusqu'à leur amendement conformément aux dispositions de l'article 110 ». Le Code tunisien de la justice militaire (en vigueur à ce jour) prévoit de traduire des civils devant les tribunaux militaires pour plusieurs délits, notamment le non-accomplissement du service militaire (article 66), l'incitation à l'hostilité à l'égard du service militaire (article 87), l'atteinte à la dignité, à la renommée et au moral de l'armée (article 91). L'attribution aux juridictions militaires la compétence de juger ces délits ne paraît pas justifiée, car ils (les délits) ne semblent pas posséder de caractère exceptionnel ou ne pas pouvoir être jugés par des juridictions civiles ordinaires. Au 30 septembre 2015, aucune révision du Code de la justice militaire n'a été adoptée en vue de le mettre en conformité avec l'article 110 de la Constitution.

Au 30 septembre 2015, aucun autre texte juridique n'a été pris en vue de renforcer le contrôle civil et démocratique en ce domaine.

II.3. Le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif

Le Règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple consacre le contrôle parlementaire, effectué par les commissions spéciales, de l'activité gouvernementale, et ce, notamment en vertu de l'article 93 (première section du Règlement intérieur : compétences des commissions spéciales). Dans cet article, à l'exception de deux commissions²⁷, les sept autres commissions sont chargées d'assurer le suivi du travail gouvernemental et d'auditionner, le cas échéant, les institutions relevant du pouvoir exécutif.

II.4. La concrétisation du statut de l'opposition parlementaire

En guise de mise en œuvre de l'article 60 de la Constitution qui consacre un statut de l'opposition parlementaire, les articles 46, 87 et 97 du Règlement intérieur de l'Assemblée définissent l'opposition²⁸ et lui attribuent des prérogatives et des droits.

En application de l'article 46 du Règlement intérieur définissant l'opposition, plusieurs groupes de députés appartenant à des sensibilités différentes forment l'opposition de l'actuel Parlement, ce qui rend difficile

²⁶ Ce sont notamment : le chef de l'Etat-major des armées auprès du ministre chargé de la Défense nationale, le chef de l'Etat-major de l'armée de terre, le chef de l'Etat-major de l'armée de mer, le chef de l'Etat-major de l'armée de l'air, le directeur général de l'agence des renseignements et de la sécurité pour la défense, les directeurs généraux au sein de l'agence des renseignements et de la sécurité pour la défense, les membres du conseil de sécurité nationale, etc.

²⁷ Il s'agit de la commission électorale et de la commission du contrôle des opérations de vote et de dépouillement des voix.

²⁸ La définition de l'opposition parlementaire a posé problème et a mené à des débats enflammés. Finalement et selon le Règlement intérieur de l'Assemblée, ont été considérés comme faisant partie de l'opposition :

- Tout bloc parlementaire qui n'a pas participé au gouvernement et dont la majorité des membres n'a pas voté la confiance aux membres du gouvernement ni voté à la majorité pour maintenir cette confiance ;

- Les députés n'appartenant pas à des blocs parlementaires qui n'ont pas accordé la confiance au gouvernement ni voté pour le maintien de cette confiance. L'abstention vaut refus d'accorder la confiance au gouvernement.

l'application de certaines dispositions constitutionnelles en la matière, notamment le droit de présider la commission parlementaire chargée des finances, et ce, en cas de désaccord entre les différentes composantes de l'opposition. Pour débloquer la situation et d'un commun accord, il a été convenu que chacune des entités faisant partie de l'opposition bénéficierait du droit de présider la Commission des finances en alternance, et ce, pendant la durée d'une session parlementaire.

II.5. L'autonomie du pouvoir législatif

Le pouvoir législatif, démocratiquement élu, doit être indépendant et autonome. Dans ce sens, la Constitution consacre dans l'article 52 l'autonomie financière et administrative de l'Assemblée ainsi que sa compétence d'adopter son propre règlement intérieur.

Une proposition de loi relative à l'autonomie de l'Assemblée des représentants du peuple et aux règles de son fonctionnement a été soumise par un groupe de députés au Bureau de l'Assemblée. Cette proposition, est examinée par la Commission du Règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales²⁹.

Au 30 septembre 2015, aucune nouvelle législation n'a été adoptée en vue de mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles en matière d'autonomie du pouvoir législatif.

III. L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

La Constitution consacre dans son chapitre V un pouvoir juridictionnel « 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 » (article 102)³⁰. Par ailleurs, la liberté d'expression, la liberté d'association et le droit syndical des magistrats sont garantis par le texte constitutionnel, respectivement dans les articles 31, 35 et 36.

L'indépendance du pouvoir juridictionnel est mise en œuvre par l'adoption d'une législation remplissant un certain nombre de critères³¹ et par la création d'une instance de régulation du pouvoir juridictionnel dotée de l'autonomie administrative et financière.

²⁹ Quelques auditions de représentants de structures et d'organismes publics ont été organisées durant le mois de juillet 2015 par ladite Commission. A titre indicatif : des membres de l'Instance générale de la fonction publique, la conseillère en législation à la présidence du gouvernement, les représentants du Contrôle général des finances, des représentants de la Cour des comptes, des représentants de l'Instance générale de la fonction publique, etc.

³⁰ L'indépendance de la justice, prévue par plusieurs instruments internationaux dont notamment le PIDCP dans son article 14 et l'observation générale n°32 du comité des droits de l'homme dans ses paragraphes 19 et 20, est considérée comme un indicateur important de la gouvernance démocratique.

³¹ A savoir :

- 1- L'inamovibilité des juges jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat.
- 2- L'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique des pouvoirs exécutif et législatif.
- 3- L'adoption de lois qui fixent des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la délimitation du mandat, la qualification et la formation des juges, la sélection des juges, les conditions du service, de promotion et la durée du mandat des juges.
- 4- La destitution, la suspension et la révocation des juges ne peuvent être décidés que pour des motifs graves, pour faute ou incompetence, conformément à des procédures équitables assurant l'objectivité et l'impartialité, fixées dans la Constitution ou la loi.
- 5- La séparation *de jure* et *de facto* des pouvoirs exécutif et juridictionnel.
- 6- L'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif.
- 7- La garantie des libertés d'expression et d'association des juges.

Au 30 septembre 2015, les ordres juridictionnels sont notamment régis par les textes suivants :

- La loi n° 67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature.
- La loi n° 72-40 du 1^{er} juin 1972, relative au Tribunal administratif.
- La loi n° 72-67 du 1^{er} août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal administratif et au statut de ses membres.
- La loi n° 96-38 du 3 juin 1996, relative à la répartition des compétences entre les tribunaux judiciaires et le Tribunal administratif et à la création d'un Conseil des conflits de compétence.
- La loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes.
- Le décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par la loi n° 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des Comptes.
- La loi n° 85-74 du 20 juillet 1985, relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques, et à la création d'une Cour de discipline financière.
- Le décret n° 57-9 du 10 Janvier 1957, portant promulgation du Code de justice militaire.
- La loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013, portant création de l'Instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire.

Une étude, même sommaire, du cadre juridique existant renseigne sur son inadéquation avec certains des critères de l'indépendance de la justice.

A titre d'exemple, la loi n° 67-29 du 14 juillet 1967 relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature permet au ministre de la Justice de licencier un magistrat sans même qu'il ait commis une faute professionnelle, et ce, en contrepartie d'une indemnité de licenciement³². Une telle prérogative du pouvoir exécutif est une atteinte sérieuse à l'indépendance de la justice³³. Ceci est aussi contraire à l'article 107 de la Constitution.

Par ailleurs, l'article 15 de la même loi dispose que « les magistrats du ministère public sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre de la Justice ». Cette disposition est contraire au critère d'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif. D'ailleurs, l'article 23 du Code de procédure pénale dispose que « le secrétaire d'Etat à la justice peut dénoncer au Procureur général de la République les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites qu'il juge opportunes ». L'article 115 de la Constitution précise que « les magistrats du ministère public exercent les fonctions qui leur sont dévolues par la loi et dans le cadre de

³² L'indemnité est égale à la rémunération d'un mois par année de service sans que cette indemnité puisse dépasser six mois de rémunération (article 46 de la loi).

³³ A noter que cette prérogative a été exceptionnellement utilisée dans la pratique depuis la promulgation de la loi en 1967. En 2011 et 2012 les ministres de la Justice en fonction ont eu recours audit article pour licencier des magistrats respectivement pour soupçons de complicité dans des affaires de corruption liées au régime de Ben Ali (2011) et pour « allégations sérieuses de corruption ou de comportements portant atteinte à la dignité de la magistrature » (2012).

la politique pénale de l'Etat, conformément aux procédures fixées par la loi ».

A noter cependant, que la loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013 portant création de l'Instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire³⁴, apporte une amélioration du cadre juridique, notamment en matière de mutation des magistrats, en ce sens où elle prévoit plus de garanties contre le risque de mutation arbitraire des juges.

En ce qui concerne l'instance de régulation du pouvoir juridictionnel, la Constitution prévoit la création d'un corps investi de la supervision de la magistrature judiciaire, administrative et financière. Il s'agit du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après CSM) dont la mise en place³⁵ doit se faire par une loi organique dans un délai de six mois à compter de la date des élections législatives du 26 octobre 2014 (article 148.5 de la Constitution)³⁶.

Le chef du gouvernement a soumis à l'Assemblée un projet de loi relatif au CSM le 12 mars 2015. L'Assemblée a adopté en séance plénière le projet de loi relatif au CSM le 15 mai 2015. L'adoption dudit projet de loi n'ayant pas pu se faire dans les six mois suivant les élections législatives du 26 octobre 2014, l'avis du Tribunal administratif a été sollicité quant à la détermination de la date à prendre en compte pour calculer lesdits six mois³⁷. Le Tribunal administratif a estimé que la date de départ pour le calcul des six mois est celle de la proclamation des résultats définitifs des élections législatives (21 novembre 2014) et non celle du jour du scrutin. Cette interprétation, bien que discutable au vu du texte de la disposition constitutionnelle, a permis de légitimer un débordement des délais initialement prévus par la Constitution et de concilier entre l'impératif constitutionnel et la réalité de la situation.

Toutefois, suite à un recours en inconstitutionnalité introduit par des députés de l'Assemblée contre le projet de loi relatif au CSM adopté le 15 mai 2015, l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a rejeté certaines dispositions dudit projet de loi, et ce, par décision n° 2015/02 datant du 8 juin 2015. Le projet de loi relatif au CSM a été renvoyé à l'Assemblée pour être révisé conformément à la décision de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois.

Au 30 septembre 2015, la loi relative au CSM n'a pas été adoptée par l'Assemblée. Ce retard est dû en partie à l'actualité des derniers mois marquée par les actes terroristes. Ces événements ont imposé d'autres priorités aux autorités tunisiennes.

Au 30 septembre 2015, aucun autre texte juridique de mise en œuvre du chapitre relatif au pouvoir juridictionnel n'a été adopté.

³⁴ Cette instance remplace l'ancien Conseil supérieur de la magistrature (établi par la loi n°67-29 ci-dessus mentionnée dans le texte du présent rapport) qui était composé en partie par des représentants du pouvoir exécutif (le Président de la République en tant que président dudit Conseil, le ministre de la Justice en tant que vice-président, l'inspecteur général au ministère de la Justice en tant que membre). Cette instance provisoire « continue à exercer ses fonctions en vertu de la Constitution jusqu'à l'achèvement de la composition du Conseil de la magistrature judiciaire » (article 148.8 de la Constitution).

³⁵ Cela implique non seulement la promulgation de la loi relative audit Conseil, mais aussi la désignation de tous ses membres (es-qualité et élus).

³⁶ A noter que la date qui a été prise en compte pour calculer les six mois est celle de la proclamation des résultats définitifs des élections législatives et non la date du jour de scrutin, et ce, suite à une interprétation du Tribunal administratif.

³⁷ Dans le cadre de ses compétences consultatives, l'avis du Tribunal administratif est obligatoirement sollicité sur les projets de décrets à caractère réglementaire et sur les autres projets de texte et en général sur toutes les questions pour lesquelles son intervention est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires, ou qui lui sont soumises par le gouvernement (article 4 de la loi relative au Tribunal administratif).

IV. L'ÉTAT DE DROIT:

L'état de droit est considéré en droit international (au sens large englobant le *soft law*) comme un élément fondamental d'effectivité de la démocratie³⁸.

L'état de droit renvoie à un système où les pouvoirs publics se plient à des systèmes de droit et de justice administrés indépendamment, de manière à ce que l'Etat veille en permanence à garantir qu'aucun individu, ni aucune institution publique ou privée ne soit au-dessus de la loi, où il existe des normes relatives au processus législatif pour en faire un processus ouvert et transparent, reflétant la volonté du peuple et dont les résultats sont publiés et accessibles à tous. Il s'agit aussi d'un système où la justice constitutionnelle est garantie.

La Constitution tunisienne met les bases d'un état de droit. Le préambule énonce que les constituants tunisiens ont adopté la Constitution, notamment en vue d'édifier un régime républicain, démocratique et participatif (..) dans lequel l'Etat garantit la primauté du droit. L'article 2, paragraphe 1^{er} de la Constitution dispose que « la Tunisie est un Etat civil fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit ».

L'évaluation de l'existence d'un état de droit est une étude complexe nécessitant une analyse approfondie du cadre juridique en vigueur, du comportement des différents acteurs publics et privés et du fonctionnement des différentes institutions publiques et privées. Le suivi de la consolidation de l'état de droit dans le présent rapport sera axé sur deux questions : la mise en place d'une justice constitutionnelle permettant de s'assurer du respect du pouvoir législatif, jouissant d'une légitimité démocratique, des dispositions constitutionnelles et l'encadrement juridique des situations exceptionnelles. En effet, ces deux éléments constituent un apport de la Constitution tunisienne de 2014 allant dans le sens de la consolidation de l'état de droit.

IV.1. La justice constitutionnelle

La Constitution prévoit la création d'une Cour constitutionnelle (articles 118 à 124), chargée, entre autres, de vérifier la constitutionnalité des projets de lois et des lois en vigueur³⁹. Conformément à la Constitution, une loi fixant l'organisation de la Cour constitutionnelle, les procédures suivies devant elle, ainsi que les garanties dont bénéficient ses membres devrait être promulguée. L'article 148.5 de la Constitution (disposition transitoire) dispose que la Cour constitutionnelle doit être mise en place au plus tard une année à compter de la date des élections législatives (26 octobre 2014). Un projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle a été soumis à l'Assemblée en juillet 2015. La Commission de législation générale a commencé à examiner ce projet en septembre 2015. Au 30 septembre 2015, le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle était toujours en train d'être examiné par la Commission mentionnée.

³⁸ Parmi les textes les plus importants faisant référence à l'état de droit, la Résolution de la Commission des droits de l'homme n°2005/32 sur la démocratie et l'état de droit, le rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. Ces textes illustrent une tendance majoritaire consistant à faire de l'état de droit une des clés de l'établissement d'une démocratie effective. Il convient de citer aussi d'autres sources du droit international en la matière comme le document final du sommet mondial en 2005, les Résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) intitulées « Renforcement de l'état de droit » adoptées en 1993, 1994, 1998, 2002, ainsi qu'une deuxième série de résolutions intitulées « L'état de droit aux niveaux national et international », adoptées en 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011.

³⁹ Suite à une question préjudicielle d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties lors d'un procès.

En l'absence d'une Cour constitutionnelle établie⁴⁰, une instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a été créée le 18 avril 2014 en vertu de la loi organique n° 2014-14, et ce, conformément à l'article 148.7 de la Constitution⁴¹.

La création d'un organe provisoire compétent pour contrôler la constitutionnalité des projets de lois permet de garantir de façon relative⁴² la suprématie de la Constitution.

Depuis son établissement jusqu'au 30 septembre 2015, l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a rendu 11 décisions (9 en 2014 et 2 en 2015) concernant des projets de lois divers⁴³. Ladite Instance a rejeté des dispositions de certains projets de lois qui lui ont été soumis suite à des recours (le projet de loi relatif à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables, le projet de loi des finances de l'année 2015 et le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature). Il est à noter que l'Instance provisoire ne s'est pas prononcée sur un recours contre une disposition du projet de loi électorale adoptée en mai 2014 interdisant le vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure. L'Instance provisoire n'a pas expliqué officiellement les raisons de son défaut de décision. De façon générale, l'Instance provisoire veille –quand elle est sollicitée– au respect de la hiérarchie des normes, en l'occurrence les dispositions constitutionnelles, ce qui renforce l'état de droit.

Au 30 septembre 2015, un projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle est en train d'être examiné par la Commission de législation générale de l'Assemblée⁴⁴.

IV.2. L'encadrement juridique des situations exceptionnelles

Lorsqu'un Etat passe par une situation grave (par exemple : une guerre), la gouvernance démocratique tend à être réduite. Les droits humains, y inclus les droits politiques, peuvent être suspendus ou sévèrement restreints afin de faire face à cette situation. Bien que le droit international reconnaisse qu'un cadre juridique exceptionnel en pareille situation puisse être nécessaire, il exclut toutefois que le pouvoir exécutif utilise la situation pour adopter n'importe quelle mesure de façon arbitraire⁴⁵.

L'article 80 de la Constitution tunisienne définit les circonstances exceptionnelles justifiant la prise de mesures exceptionnelles et prévoit un certain nombre de garanties afin d'éviter le risque d'abus du pouvoir exécutif.

A ce jour (30 septembre 2015), aucune loi organisant le cadre juridique des mesures exceptionnelles pouvant être prises pour faire face à la situation de fait définie par l'article 80 de la Constitution n'a été adoptée.

⁴⁰ La loi créant la Cour n'a pas été adoptée au 30 septembre 2015.

⁴¹ Il est à noter qu'avant la création de ladite Instance provisoire, le Tribunal administratif tout en admettant qu'il est le garant du principe de légalité et non de constitutionnalité, a pourtant accepté de contrôler la constitutionnalité des lois par voie d'exception, au motif qu'il n'y avait pas d'organe chargé du contrôle de constitutionnalité des lois.

⁴² Cette instance est habilitée à contrôler uniquement les projets de loi après leur adoption par le Parlement et avant leur promulgation.

⁴³ Le projet de loi électorale, le projet de loi relatif à la production de l'électricité à partir des énergies renouvelables, le projet de loi des finances de l'année 2015, le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature, etc.

⁴⁴ Une proposition de loi relative à la même juridiction a été déposée par des députés puis retirée.

⁴⁵ A ce propos, le PIDCP identifie sept droits fondamentaux auxquels le cadre juridique d'exception ne peut pas déroger. La Charte arabe des droits de l'homme énumère 14 protections qui ne peuvent être violées sous aucun prétexte et la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les engagements de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) donnent des recommandations de procédure et de fond pour la gestion de telles situations.

Il existe cependant un décret (n° 78-50) pris le 26 janvier 1978 qui réglemente l'état d'urgence (selon l'intitulé du décret). Ce décret est pris sur la base de l'article 46⁴⁶ de la Constitution tunisienne de 1959 qui définit de la même façon que l'article 80 la situation d'exception justifiant la prise de mesures exceptionnelles.

En réponse à l'acte terroriste commis à Sousse le 26 juin 2015, l'état d'urgence réglementé par ledit décret n° 78-50 susmentionné a été proclamé le 4 juillet 2015 (décret présidentiel n°2015-119) et a été levé le 2 octobre 2015. Le décret présidentiel proclamant l'état d'urgence se réfère à l'article 80 de la Constitution qui définit la circonstance exceptionnelle comme étant celle qui menace « l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Or, il semble discutable de considérer l'acte terroriste ayant eu lieu à Sousse comme un événement impliquant une menace telle que définie dans l'article 80 de la Constitution.

Par ailleurs, le décret n° 78-50 réglementant l'état d'urgence est lui-même problématique, car tout d'abord il émane de l'exécutif (décret d'un ancien Président de la République pris en 1978) alors qu'il implique une limitation importante des droits et des libertés, qui devrait être encadrée par un texte législatif⁴⁷. Ensuite, le contenu même du décret est en contradiction avec l'article 80 de la Constitution⁴⁸. En effet, l'article 1^{er} dudit décret dispose que « l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire de la République, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur gravité le caractère de calamité publique ». Or, le péril imminent est défini différemment dans la Constitution de 2014 (et aussi dans celle de 1959). Enfin, aucune autre disposition de la Constitution ne peut fonder juridiquement ledit décret réglementant l'état d'urgence.

Sur la base de ce qui précède, il est possible de conclure que la réglementation en vigueur (décret n° 78-50 réglementant l'état d'urgence) n'est pas conforme à la Constitution.

Une mise en œuvre de la Constitution sur ce point fait défaut. Il serait pertinent d'adopter une législation fixant le régime juridique applicable dans les situations exceptionnelles en conformité avec les dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, la mise en place de la Cour constitutionnelle garantira un contrôle juridictionnel quant au maintien de l'état d'exception⁴⁹.

Au 30 septembre 2015, aucun projet de loi en la matière n'a été adopté.

V. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LA TRANSPARENCE

L'obligation de rendre compte et la transparence constituent toutes les deux « des fondements clés et des éléments essentiels de la démocratie. Ceci est confirmé par plusieurs déclarations sur la démocratie faisant autorité et adoptées par différents acteurs internationaux »⁵⁰.

V.1. L'obligation de rendre compte

L'obligation de rendre compte, implique que les acteurs de l'Etat doivent assumer la responsabilité de leurs décisions et de leurs actes. Cette obligation comporte deux dimensions. La première est l'obligation de répondre de ses actes, c'est-à-dire l'obligation pour les acteurs de l'Etat de fournir des informations et des explications au public sur leurs activités. La deuxième dimension concerne les systèmes qui doivent accompagner l'obligation de répondre de ses actes pour son respect effectif, c'est-à-dire des mécanismes assurant que les informations fournies par les acteurs de l'Etat puissent effectivement être utiles pour faire respecter l'obligation de rendre compte.

Les dispositions de la Constitution tunisienne consacrant l'obligation de rendre compte sont nombreuses. L'article 15 consacre l'obligation de l'administration publique de rendre compte. Par ailleurs, les articles 88, 95, 96, 97 de la Constitution prévoient la responsabilité du Président de la République et du gouvernement vis-à-vis du pouvoir législatif et ce, notamment par la motion de destitution, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, le questionnement, la motion de censure et le vote de défiance.

Ces mécanismes constitutionnels de l'obligation de rendre compte sont prévus par le Règlement intérieur qui consacre, dans ses titres IX et X respectivement relatifs au contrôle de l'activité gouvernementale et aux séances pour le Président de la République, le vote de confiance, les questions pouvant être adressées au pouvoir exécutif, le dialogue avec le gouvernement, la motion de censure, le vote de confiance et la destitution du Président de la République.

L'article 93 du Règlement intérieur relatif aux compétences des commissions spéciales prévoit un contrôle de l'activité gouvernementale par les commissions parlementaires.

De plus, en vertu des articles 97 à 100 du Règlement intérieur, des commissions parlementaires d'enquête peuvent être créées et peuvent, de manière discrétionnaire, mener des investigations. L'opposition peut créer une commission d'enquête par an. Les commissions d'enquête ont la possibilité d'interroger les pouvoirs exécutif et législatif. Toutes ces dispositions du Règlement intérieur mettent en œuvre les dispositions constitutionnelles en la matière.

Il est à noter qu'une commission d'investigation a déjà été créée au mois d'août 2015 afin d'enquêter notamment sur les accusations de torture de suspects lors de leur garde à vue dans le cadre d'une enquête liée à un réseau terroriste. La commission d'enquête parlementaire créée n'a pas été capable de mener une investigation approfondie, notamment de consulter le rapport d'expertise médicale ordonnée par la justice au motif que la loi n'habilite pas l'expert à communiquer son rapport à une tierce personne. Cet exemple montre que malgré la consécration du droit de créer des commissions d'enquête dans le Règlement intérieur de l'Assemblée, la législation en vigueur ne prend pas encore en

⁴⁶ Article 46 de la Constitution de 1959 : « En cas de péril imminent menaçant les institutions de la République, la sécurité et l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures exceptionnelles nécessitées par les circonstances (...) »

⁴⁷ L'article 65 de la Constitution dispose que « sont pris sous forme de loi organique, les textes relatifs aux matières suivantes (...) les libertés et les droits de l'homme... ». Ainsi, en matière de droits de l'homme, et a fortiori lorsqu'il est question de les restreindre, l'encadrement juridique des situations exceptionnelles devrait se faire par une loi organique.

⁴⁸ Il l'était aussi avec l'article 46 de la Constitution de 1959.

⁴⁹ L'article 80, paragraphe 3 de la Constitution dispose que « trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception. La Cour prononce sa décision en audience publique dans un délai n'excédant pas quinze jours ».

⁵⁰ Voir la note d'information n° 47 de mars 2014 de DRI (http://www.democracy-reporting.org/files/dri-bp-47_international_standards_on_transparency_and_accountability_2014-03.pdf).

compte un tel mécanisme ce qui limite l'efficacité du travail desdites commissions.

L'obligation de rendre compte des autorités administratives et politiques n'est pas seulement politique, elle peut être invoquée également devant diverses juridictions, telles que le Tribunal administratif, la Cour des comptes ou la Cour de discipline financière. Les autorités administratives, plus spécialement, rendent compte à diverses inspections et organes de contrôle inhérents à l'administration.

Dans l'administration, le décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public peut être présenté comme une des premières applications claires de l'obligation constitutionnelle pour l'administration publique de rendre compte. Cette obligation est désignée dans ledit décret par l'expression « reddition des comptes » et est définie comme étant « l'obligation de ceux qui exercent des emplois publics à assumer la responsabilité légale, administrative ou morale de leurs décisions et de leurs actions, et ce en ce qui concerne aussi bien la reddition des comptes horizontale (responsabilité du fonctionnaire public devant d'autres structures homologues) ou verticale (responsabilité du fonctionnaire public devant ses électeurs, la structure dont il relève et vis-à-vis des citoyens) ».

D'une manière générale, la législation tunisienne en vigueur prévoit plusieurs mécanismes permettant de rendre effective l'obligation de rendre compte des acteurs étatiques. Le présent rapport n'a pas vocation à énumérer de façon exhaustive ces mécanismes. L'évaluation de ces mécanismes et l'identification d'éventuelles lacunes nécessite un inventaire détaillé des textes juridiques qui les instituent. Toutefois, il est certain que la mise en œuvre de la Constitution implique le renforcement des mécanismes concrétisant l'obligation de rendre compte.

Au 30 septembre 2015, aucun texte juridique important, à l'exception de ceux mentionnés ci-dessus, n'a été adopté en la matière.

V.2. La transparence

La transparence se confond avec le droit à l'information. Elle trouve principalement son fondement dans l'article 19(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour évaluer le respect de ce principe, il convient d'étudier l'obligation positive faite aux Etats d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par le gouvernement.

L'article 15 de la Constitution consacre l'impératif de transparence incombant à l'administration publique. L'article 32, quant à lui, consacre le droit à l'information et le droit d'accès à l'information.

Un projet de loi n° 2014-55 relatif au droit d'accès à l'information a été déposé à l'Assemblée nationale constituante puis transféré en 2015 à l'Assemblée en vue de remplacer le décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, qui a des lacunes dont, notamment, l'absence de sanction du refus de l'administration de donner suite aux demandes d'accès aux documents.

Le projet de loi été examiné au sein de la Commission des droits et libertés et des relations extérieures de l'Assemblée du 4 mars 2015 au 8 juin 2015⁵¹. Au fil de son travail, la Commission susmentionnée a supprimé certaines

restrictions au droit d'accès à l'information que le projet de loi prévoyait initialement. En effet, certaines de ces restrictions ont été considérées en contradiction avec les dispositions de la Constitution, notamment l'article 49 qui encadre les éventuelles limitations légales pouvant être appliquées aux droits consacrés constitutionnellement⁵². Bien qu'une séance plénière ait été planifiée durant le mois de juillet 2015, le projet de loi a été retiré par le gouvernement afin d'être débattu de nouveau en Conseil des ministres.

Ce choix a été fortement critiqué par la société civile tunisienne et par les députés qui y ont vu une volonté de ne pas consacrer pleinement la transparence et le droit à l'information surtout qu'une possibilité d'amendement du projet durant le vote en séance plénière de la part du gouvernement est possible en vertu de l'article 121 du Règlement intérieur⁵³.

Par ailleurs, l'article 11 de la Constitution dispose que « toute personne investie des fonctions de Président de la République, de chef du gouvernement, de membre du gouvernement, de membre de l'Assemblée des représentants du peuple, de membre des instances constitutionnelles indépendantes ou de toute autre fonction supérieure doit déclarer ses biens, conformément à ce qui est prévu par la loi ».

Au 30 septembre 2015, aucun nouveau texte de nature législative mettant en œuvre l'article 11 n'a été adopté. Le texte législatif qui est en vigueur à cette date demeure la loi n° 87-17 du 10 avril 1987 relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics, dont le champ d'application est plus limité que ce que prévoit l'article 11 de la Constitution. Toutefois, le décret n° 2014-4030 précité du 3 octobre 2014, après avoir défini la transparence comme étant « l'intelligibilité au sein d'un organisme public et dans la relation avec les citoyens (bénéficiaires du service ou bailleurs de fonds) ainsi que l'accessibilité des procédures, des buts et des objectifs », prévoit que « dès la prise de ses fonctions et à chaque fois que la nature de ses fonctions l'exige tel que déterminé par la loi ou le statut, l'agent public est tenu de déclarer sur l'honneur ses biens mobiliers et immobiliers, ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs. La mise à jour ou le renouvellement de la déclaration est effectuée sur une base régulière en fonction de la période prescrite par la loi ou le statut. L'agent public est tenu de remplir une déclaration lors de la cessation de ses fonctions ».

D'une manière générale, la législation tunisienne en vigueur prévoit plusieurs mécanismes en matière de transparence. Le présent rapport n'a pas vocation à énumérer de façon exhaustive ces mécanismes. Toutefois, il est certain que la mise en œuvre de la Constitution implique le renforcement des mécanismes de la transparence.

⁵² Article 49 :

« Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un Etat civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte. (...) »

⁵³ L'article 121 dispose que : « À l'expiration des délais fixés pour présenter les propositions d'amendement, il n'est pas possible d'en présenter par la suite sauf de la part du représentant de la partie initiatrice (du projet de loi). Ces amendements sont soumis au vote sans débat. »

⁵¹ Au cours de ce processus, des auditions se sont tenues, notamment avec les organisations Al Bawsala et Article 19, l'expert Wahid Ferchichi spécialiste des libertés individuelles, des représentants du gouvernement ainsi que le corps de contrôle général des services publics.

VI. LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES INDEPENDANTES

Le chapitre VI de la Constitution tunisienne prévoit la création de cinq instances indépendantes œuvrant au « renforcement de la démocratie », dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. L'un des traits originaux de ces Instances réside dans l'élection de leurs membres par l'Assemblée des représentants du peuple. Des lois devront être adoptées afin de fixer la composition de ces instances, la représentation en leur sein, les modalités de leur élection, leur organisation, ainsi que les modalités de mise en cause de leur responsabilité. Il s'agit de lois organiques en vertu de l'article 65 paragraphe 2 tiret 14 de la Constitution, dont l'adoption est plus compliquée que celle des lois ordinaires (article 64 de la Constitution). Les cinq instances sont les suivantes :

- 1- Instance supérieure indépendante pour les élections (article 126 de la Constitution).
- 2- Instance de la communication audiovisuelle (article 127 de la Constitution).
- 3- Instance des droits de l'homme (article 128 de la Constitution).
- 4- Instance du développement durable et des droits des générations futures (article 129 de la Constitution).
- 5- Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (article 130 de la Constitution).

Au 30 septembre 2015, seule l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été créée (loi n° 2012-23 du 20 décembre 2012) et mise en place. Bien que la création de l'ISIE soit antérieure à l'adoption de la Constitution, il semble que l'intention du constituant tunisien ait été de consacrer l'Instance créée en 2012 en tant qu'instance constitutionnelle visée par l'article 126 de la Constitution.

En ce qui concerne les autres instances constitutionnelles indépendantes, aucun projet de loi les concernant n'a été déposé à l'Assemblée à la date sus-indiquée.

Certaines instances créées antérieurement à la promulgation de la Constitution continuent d'accomplir leurs missions, et ce, en attendant l'établissement des instances constitutionnelles ayant le même domaine d'intervention.

A titre d'exemple, la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) créée par le décret-loi n° 2011-116 susmentionné « continue à exercer ses fonctions » jusqu'à l'élection de l'Instance indépendante de la communication audiovisuelle, et ce, en vertu de l'article 148.8 de la Constitution (disposition transitoire). La HAICA a pu contrôler et sanctionner les infractions commises conformément au cadre juridique et dans le respect de la liberté d'expression. Toutefois, une nouvelle législation créant l'Instance de la communication audiovisuelle en application des articles 125 et 127 de la Constitution, précisant de manière plus claire les rapports de cette instance avec d'autres instances publiques, notamment l'ISIE⁵⁴ est nécessaire. Le nouveau cadre juridique devrait

⁵⁴ Un chevauchement de compétences a été observé lors des élections de 2014. En effet, la HAICA a pris la liberté d'interpréter les dispositions de la loi électorale relatives aux sondages d'opinion en matière électorale en estimant que ces derniers étaient permis à la sortie des urnes alors que l'administration électorale (ISIE) avait estimé que le texte n'admettait aucune interprétation et que la publication de ces mêmes sondages était interdite jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote dans le monde, et ce, dans un souci de garantir la neutralité des choix des électeurs (articles 70 et 172 de la loi électorale).

aussi éviter les imprécisions de la législation en vigueur qui est source d'interprétations et donc de conflits de compétence entre différents acteurs étatiques. A titre d'exemple, le gouvernement a pris la décision de fermer une chaîne de radio et une chaîne de télévision en juillet 2014, pour apologie du terrorisme sans que la HAICA ne soit impliquée. Cette dernière a estimé que « toute décision de sanction administrative décidée à l'encontre d'une institution médiatique ne peut être prise qu'en référence au décret-loi n° 2011-116 (texte qui l'a créée) et les procédures qu'y sont précisées »⁵⁵, alors que le gouvernement a estimé -sur la base d'autres textes juridiques (Code des télécommunications)- qu'il est de ses prérogatives de prendre de telles décisions.

L'Instance nationale de lutte contre la corruption créée par le décret-loi 2011-120 du 14 novembre 2011 serait aussi remplacée par l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption prévue par l'article 130 de la Constitution.

Enfin, en ce qui concerne l'Instance des droits de l'homme, quelques ébauches de projets d'une loi y relative semblent avoir été élaborées et soumises aux autorités sans que ces dernières ne les valident ni les transmettent au Bureau du Parlement⁵⁶. Cette instance remplacerait le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales créé par la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008.

VII. LA DECENTRALISATION

La nouvelle Constitution fait de la décentralisation l'un des « principes généraux » (c'est l'intitulé du chapitre premier de la Constitution) sur lesquels est fondée l'organisation territoriale de la Tunisie. Toutefois, il ne s'agit que d'une décentralisation administrative, puisque l'article 14 de la Constitution, tout en affirmant que « l'Etat s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national », ajoute, immédiatement après, que cela doit se faire « dans le cadre de l'unité de l'Etat ».

Le chapitre VII de la Constitution tunisienne est consacré au pouvoir local⁵⁷ fondé sur la décentralisation. La Constitution prévoit trois catégories de collectivités locales décentralisées : les communes, les régions et les districts. Il est prévu, également, que la loi peut créer des catégories spécifiques de collectivités locales.

La concrétisation de la décentralisation telle que consacrée dans la Constitution requiert l'adoption d'un cadre juridique nouveau qui abroge celui en vigueur qui est fondamentalement en contradiction avec les dispositions constitutionnelles. En effet, il faudra passer d'un système de mise des collectivités locales sous la tutelle du pouvoir central, tel que c'est prévu par la législation en vigueur à ce jour (notamment la loi n° 75-33 du 14 mai 1975, relative aux communes) à un système décentralisé basé sur le principe de la libre administration (article 132 de la Constitution) et

⁵⁵ <http://haica.tn/fr/2014/07/21/clarification-en-ce-qui-concerne-la-decision-de-fermeture-de-la-radio-nour-et-de-la-chaîne-de-télévision-al-insene-annoncee-par-le-gouvernement>.

⁵⁶ Il est à noter qu'un projet de loi organique relatif à l'Instance des droits de l'homme a été élaboré en 2014 sous l'égide du ministère de la Justice et des droits de l'homme. Actuellement, une commission désignée par le ministre auprès du chef du gouvernement chargé des relations avec les Instances constitutionnelles et la société civile est en train de réviser ledit projet.

⁵⁷ Le mot « pouvoir » dans l'expression « pouvoir local » a un sens particulier. Le pouvoir local ne constitue pas, loin s'en faut, un quatrième pouvoir qui s'ajouterait aux pouvoirs publics classiques auxquels s'applique le principe de séparation des pouvoirs. Pour prendre une distinction doctrinale, nous pouvons dire que si les pouvoirs séparés constituent des pouvoirs-puissance, le pouvoir local est un pouvoir-liberté.

du contrôle a posteriori en ce qui concerne la légalité de ses actes (article 138 de la Constitution). D'ailleurs, l'article 148-2 de la Constitution prévoit que les dispositions du chapitre VII relatif au pouvoir local entrent en vigueur dès l'entrée en vigueur des lois prévues par ce même chapitre. C'est dire l'extrême importance de l'adoption des lois de mise en œuvre de la Constitution en la matière. En effet, sans ces lois, le chapitre VII restera lettre morte. Selon l'article 65, paragraphe 2 de la Constitution, les textes relatifs au pouvoir local sont pris sous forme de lois organiques, qui requièrent une procédure d'adoption plus complexe que celle des lois ordinaires.

Au 30 septembre 2015, aucun projet de loi de mise en œuvre de la décentralisation n'a été soumis à l'Assemblée. Des projets de lois relatifs aux élections locales (municipales et régionales) et aux collectivités locales ont été élaborés par des comités d'experts sous l'égide du ministère de l'Intérieur, mais n'ont pas été validés en conseil des ministres à la date sus-indiquée⁵⁸.

⁵⁸ En rapport avec la décentralisation, il est à signaler que le ministère de l'Intérieur a confié à un groupe d'experts l'élaboration d'un projet de loi relatif au statut du gouverneur.

Democracy Reporting International is an independent, non-partisan and not-for-profit organisation which operates on the conviction that democratic, participatory governance is a human right and that governments need to be accountable to their citizens.

Through careful assessment of the institutional aspects of the democratic process such as elections, the role of parliaments and constitutional arrangements *Democracy Reporting International* seeks to provide citizens, legislators, the media, and the international community with specialist analysis. *Democracy Reporting International* also offers policy advice and recommendations on how improvements can be made in line with international standards and engages political actors to advocate for these reforms.

Democracy Reporting International

Prinzessinnenstraße 30

10969 Berlin / Germany

T / +49 30 27 87 73 00

F / +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org