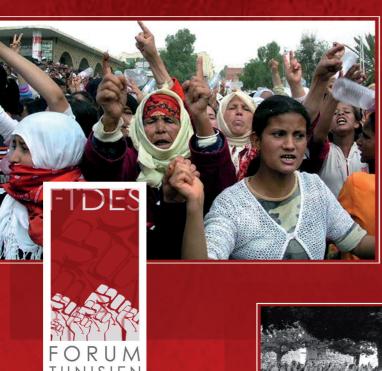
LA DÉMOCRATIE locale

Dr. Jamil SAYAH



المنتدى التونسي للحقوق الإقتصادية و الإجتماعية

ECONOMIQUES SOCIAUX





La démocratie locale : un enjeu de modernisation de l'Etat en Tunisie





La démocratie locale : un enjeu de modernisation de l'Etat en Tunisie

La Tunisie postrévolutionnaire est à la recherche d'un modèle de modernisation qui fournit la souplesse et la mobilité désormais nécessaire tout en restant compatible avec l'essentiel de ses valeurs révolutionnaires , en particulier la liberté , l'égalité et la dignité de chacun , alors qu'elle ne dispose ni de règles ni de mœurs politiques garantissant , comme dans d'autres pays démocratiques , la convergence des comportements d'une élite capable de transcender ses intérêts particuliers au profit de l'intérêt général . Dans notre cas un changement concevable à repenser l'Etat dans son organisation territoriale.

C'est dans ce cadre que notre réflexion se focalise délibérément sur la problématique d'une modernisation ou reconstruction de l'Etat. Considérée à partir de son étymologie, reconstruire, c'est construire à nouveau, mettre en place une institution nouvelle, lui donner une forme légitime. Envisagée comme tel, l'idée de « reconstruction » présuppose un diagnostic mettant en cause les contours actuels et duquel découle la nécessité de rebâtir. A la question, que faut – il reconstruire ? Le projet que nous proposons précise qu'il s'agit de reconstruire les rapports Etat – collectivités territoriales et démocratie. Ce projet de « reconstruction » est un projet de « redéveloppement » du pays sur de nouveaux principes directeurs ou sur le raffermissement de ceux –ci.

Comment alors peut - on rebâtir l'édifice ?

Nous pensons qu'il serait pertinent de procéder, d'une part, à une consolidation de la redistribution des rôles au sein de l'appareil étatique et, d'autre part, de promouvoir une nouvelle citoyenneté participative, devenue le point focal aussi bien pour la classe politique tunisienne que pour les acteurs locaux.

Cette reconstruction s'avère in fine démocratique et nous estimons qu'elle ne peut aujourd'hui émaner substantiellement que des territoires.

Elle doit en effet s'inscrire dans le cadre d'une politique publique en vue d'établir sur des bases durables une bonne gouvernance : La décentralisation. Syncrétisme des aspirations de multiples acteurs, celle-ci a une visée pragmatique : Elle exige plus d'efficacité dans la gestion publique.

Mais elle a également une visée politique, car elle favorise la compréhension et le contrôle par les citoyens de l'action politique locale. Elle rime par ailleurs avec innovation. Car elle a pour vocation d'édifier de nouveaux soubassements et de redéfinir les contours relationnels d'une nouvelle dialectique centre -périphérie. Cependant, les rapports Etat / collectivités, surtout communales, illustrent aujourd'hui en Tunisie les « errements » de l'Etat dictatorial. En effet, le développement local qui passe par la décentralisation apparait aujourd'hui comme l'une des solutions idoines aux nombreux défis de développement auxquels fait face notre pays après des décennies de dirigisme administratif , d'oppression politique et de gouvernance patrimonialiste .De plus, cette technologie institutionnelle de bonne gouvernance et de radialisation des choix publics rencontre d'évidents facteurs bloquants au premier rang desquels la réticence de l'Etat central tout aussi inavouée qu'explicite de conférer une certaine autonomie aux nouveaux acteurs « périphériques ». Or « si un pays ne veut pas mourir, il faut qu'il se recrée une infrastructure d'institution autonomes nouvelles ». Effet, dans le contexte tunisien, la crainte du pouvoir central de devoir partager certaines compétences avec d'autres acteurs et certains élus locaux a paralysé toute idée de décentralisation de l'administration territoriale.

Cependant, après une révolution cette réforme s'impose aujourd'hui comme une évidence. Il n'est guère possible de retarder l'échéance.

Car le succès du processus révolutionnaire suppose qu'a la forme autoritaire d'unité assurée par un Etat qui avait, face à une société passive voire implorante, le monopole des moyens importants, doit succéder une unité obtenues par coopération entre les représentants de l'Etat chargés de rappeler la règle commune et ceux qui ont la responsabilité des groupes concrets. Les difficultés actuelles est que l'appareil de notre Etat central, compromis dans les jeux locaux à force de les avoir manipulés, n'est pas préparé à jouer le rôle de l'incarnation de la démocratie locale. Désemparé après une révolution qui lui a retiré une part de sa légitimité, il doit, faute d'être capable de déterminer sa nouvelle position, céder aux acteurs locaux une autonomie structurante. Effectivement, dans un système démocratique, l'autonomie locale est. d'une part, un des baromètres qui permet d'évaluer la réalité du fonctionnement de la décentralisation et d'autre part, elle est le fondement de la capacité d'initiative, de l'efficacité de la gestion, de la lisibilité des actions publiques et de la responsabilité démocratique locale. Et sans institutions locales disposant d'un minimum de pouvoir d'initiative, de décision ainsi que de moyens financiers, il est difficile de voir émerger une liberté créatrice véritable qui se mette au service d'un développement durable pour l'épanouissement paisible et sans embuches de notre pays. Une administration autonome locale jouerait donc le rôle, pense-t-on, d'une école de démocratie qui purifierait l'espace local des résidus autoritaires de l'Etat central.

Pour une démocratie locale

Le discours sur démocratie locale est indissociablement propice à la déploration et à l'exaltation. Il est curieux de constater que l'échelon local peut être simultanément perçu comme un espace naturel de la participation et comme un cimetière où on enterre la démocratie.

Aux propos enthousiastes accompagnant l'évocation de la démocratie municipale, lieu d'apprentissage de la politique, répondent comme en écho les considérations désabusées sur le vide démocratique dans lequel ont évolué nos institutions locales. Comment alors rendre compte de ce grand écart ? Comment sortir cette problématique de son catéchisme idéologique ? Comment la repenser pour qu'elle soit une des nouvelles donnes de notre démocratie à venir ? Comment la rendre opérationnelle juridiquement et fonctionnellement ? Telles sont quelques-unes des interrogations qui ont semblé centrales pour dévoiler les différentes facettes de ce modèle moderne de l'organisation de l'Etat

A la recherche d'une démocratie locale

La démocratie locale est une technique de gouvernement souvent associée à la décentralisation. Pourtant, la décentralisation est avant tout un modèle de répartition de compétences entre un pouvoir central et des pouvoirs locaux disposant d'une autonomie décisionnelle. Ainsi, la décentralisation n'a pas pour corollaire immédiat une construction de la démocratie locale. En effet, le modèle de l'organisation territoriale pratique jusque là en Tunisie était dépourvu de tout caractère démocratique. Il ne faisait aucune place aux citoyens. Et cela alors même que les conseillers municipaux étaient élus au suffrage universel direct.

Mais ce mode de désignation n'était que formel, dans la mesure où le système était verrouillé par ma dictature. Le nom choix était la règle imposée.

En outre, les communes ne disposaient d'aucune autonomie. Elles étaient soumises au pouvoir de tutelle exercé par le représentant de l'Etat central (wali) sur tout leur processus décisionnel. Point de libre administration. Et l'enjeu sous-jacent à ce refus d'émanciper les acteurs locaux de l'emprise de l'Etat était destiné à éviter l'émergence d'un contre-pouvoir exercé par le bas.

La place centrale occupée par le parti unique ou de façon générale par les hommes de la dictature neutralisait le jeu politique au niveau local. Le brouillage des actions menées par les communes et leurs services s'accompagnait également de l'irresponsabilité politique des structures municipales ce qui est une conséquence de la centralisation « totalitaire ». Et cette irresponsabilité des élus rendait possible aussi bien corruption et toute puissance des agents territoriaux. Dans un tel système le citoyen n'avait point le choix que de se soumettre. Dans ce contexte, il ne saurait dons être question de démocratie.

Dés lors, la demande de démocratie locale être comprise comme une réponse par le bas à la crise que traverse notre modèle d'Etat. La distance qui existe entre son discours et sa traduction concrète dans le réel (local) conduit à interpréter cette démarche comme une pratique inefficiente qui ne peut qu'engendrer le scepticisme de le part de le population sur ce que fait l'Etat. Et le déséquilibre régional constitue une illustration de cette force symbolique et réelle qui caractérise l'échec de l'aménagement du territoire mené par le haut. La décentralisation accompagnée d'une véritable démocratie locale peut apparaître ainsi comme un niveau de réponse approprié due à la proximité des échelons de décision dans la mesure où elle peut créer du lien social là où il était invisible.

En effet, la proximité du local permet, justement, à la population de pouvoir formuler des demandes concrètes susceptibles d'être écoutées. Les élus seront alors contraints de répondre à une demande « sur mesure ».

Ainsi donc, favoriser l'autonomie politique du local peut permettre à la fois à ce dernier d'élaborer un véritable projet politique, qui lui fait cruellement défaut actuellement et empêche, de ce fait, la pleine implication citoyenne qu'il requiert tout en permettant à l'Etat de se recentrer sur ses véritables missions de régulation et de cohésion de l'ensemble de la société.

C'est pourquoi, le dépassement de la vision centralisée de l'exercice du pouvoir est une condition de mise en œuvre d'une implication véritable du citoyen au niveau de la gestion des affaires locales. Cela doit permettre l'émergence de projets politiques, et donc de susciter de véritables débats contradictoires que la centralisation gestionnaire n'autorise pas actuellement.

Mais, la communauté politique locale ne doit pas être appréhendée comme une donnée objective. La démocratie locale doit devenir le paradigme suivant lequel il s'agit de comprendre comment nous pouvons devenir acteur de la construction perpétuelle de notre histoire, comprise comme l'interrogation récurrente de ce nous avons à faire ensemble. Dans cette perspective, la démocratie locale n'est plus une donnée historique (il n'existe pas une démocratie locale qui soit naturelle), mais un processus de construction de cette histoire. Aussi, il ne s'agit plus seulement de poser cette démocratie locale en termes de droit, mais aussi comme l'édification perpétuelle d'une communauté qui s'interroge sur son devenir, sur son « vivre ensemble ». Ce qui suppose alors de rompre radicalement avec la position de spectateur dans laquelle la population se trouve enfermée dans un système fondé exclusivement sur la procédure électorale.

Or, l'élection (même si dans le cas de notre pays cela constitue une avancée certaine) n'est qu'un fait politique ponctuel qui ne permet pas de mettre en œuvre une démocratie locale comprise comme un processus et non comme un fait politique temporel.

Dès lors, l'inscription dans la durée de la démocratie locale, en Tunisie, nécessite de redonner un sens nouveau à l'élection et de la dépasser, par ailleurs, l'intersubjectivité dans laquelle la population se trouve, à condition que les nouvelles institutions locales qui seront mises en place joueront ce rôle. Chaque institution locale (commune. Région) doit construire sa démocratie et ne pas se référer ou s'en tenir à une vision minimaliste des règles de droit.

Plus concrètement, cette hypothèse signifie que ce sont les institutions locales qui doivent inventer le politique dans leur rapport avec les citoyens. Cette construction revêt par essence une dimension révolutionnaire dans le cas de notre pays. Et le principe de proximité accentue encore cette tension entre l'être et le devoir être démocratique. L'idée de participation (à l'élection et à la vie de la cité) des habitants doit être extrêmement valorisée. Ainsi, se concrétise, dans notre pays, une nouvelle vision de la démocratie perçue comme médiation entre élus et électeurs, où ceux-ci peuvent apparaître comme les contre-pouvoirs à tout exercice totalisant de l'autorité par le haut. Ce mouvement (totalitaire) tournera court, sans doute, devant la résistance du local face au central. C'est un tropisme des citoyens pour la démocratie.

Démocratie locale : La citoyenneté élargie

En premier lieu, il faut admettre que pendant un demi-siècle le Tunisien a été empêché de participer à l'action publique. Cet éloignement du citoyen aussi bien du processus électif que décisionnel a grandement obstrué l'émergence d'une pratique citoyenne en Tunisie.

Or, la réhabilitation de cette posture démocratique présuppose de ne pas recourir à la citoyenneté « accidentelle », c'est-à-dire de s'appuyer sur des réformes à venir qui permettront une meilleure implication des citoyens dans le processus démocratique. Cette mise en mouvement citoyenne ne doit pas être comme une figure imposée et donc formelle. Le citoyen (au niveau local et national) doit être constamment sollicité pour donner son avis. Ainsi, mettre en place une implication citoyenne de circonstance risquerait de se retourner contre les promoteurs de cette nouvelle démocratie. De plus, si un rapport d'autorité caractère la démocratie, celui-ci nécessite que la dite autorité soit fondée sur l'adhésion de ceux qui lui sont soumis et demeure compatible avec leur liberté.

L'adhésion qui découle de cette nouvelle donne citoyenne peut amener plus d'efficace aux politiques (locales) et leur mise en œuvre. Car une politique publique pour atteindre ses objectifs doit intégrer les préoccupations de la population et de l'associer dans la mesure où c'est elle qui utilisera cette politique. Elle en est destinataire. Aussi, cette citoyenne retrouvée exige, d'une part, une rupture avec les anciennes pratique infantilisantes, et, d'autre part, la mise en place de procédures rendant impossible le développement de l'action sans adhésion des citoyens. Cela suppose alors de créer un espace de délibération afin de permettre l'émergence de la coproduction de l'action publique. Plusieurs expériences (dans d'autre pays) ont été tentées dans ce sens, afin de favoriser ces espaces de discussion collective : création de maison de quartier, mise en place d'un conseil communal d'habitants aux affaires de la cité, formation des habitants aux affaires de la cité, maison des citoyens... sont autant d'illustrations (non exhaustives) d'action qui ont été entreprises pour permettre l'émergence d'une scène de délibération locale. Au-delà des nécessaires adaptations au contexte tunisien qui peuvent être mises en évidence pour chacune de ces actions, il s'agit bien de créer un espace de discussion et de dialogue, dont les formes doivent être propres à chacune des communautés citoyennes.

Cependant, ces scènes délibératives présentent comme caractéristique commune d'être un espace où l'essence du projet doit être la confrontation des discours. L'apprentissage au dialectique discursive (acte essentiel pour l'instauration de la démocratie) et la production qui en découle, doit servir d'axe régulateur à la démocratie représentative, dans les choix que celui-ci doit ensuite effectuer. Ces espaces de délibération collectives, pour trouver un sens, ne doivent pas obéir à une temporalité relative. Ils doivent bien s'inscrire dans un processus continu. En effet, pour que ces lieux de débat démocratique puissent susciter l'adhésion,

cela suppose aussi de poser comme principe: renforcer la démocratie représentative par celle qualifiée de participative. Dans cette logique, ces deux catégories de démocratie (représentation te participative) ne sont point en concurrence. Au contraire, elles sont complémentaires. Elles vont permettre de créer les conditions objectives d'un nouveau pacte citoyen au niveau local. D'où l'importance du dialogue et de la concertation qui sont le corrélas des principes de gouvernance. Dans ce cadre, la gouvernance locale est une gestion des affaires locales souple, stratégique et négociée, basée sur une approche pluri-rationnelle combinant des logiques publique et privées et attentives à l'évolution des besoins des citoyens.

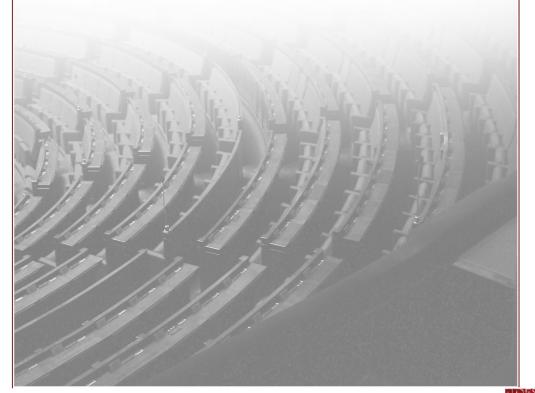
Toutefois, cette transformation de l'environnement politique et social impliquer un changement de comportements des acteurs au sein de la société locale. L'évolution doit être réelle au niveau des responsables locaux.la prise de conscience par les élus et leurs administrés comme usagers et consommateurs de services doit être accélérée par la décentralisation. Il faut qu'elle soit intégrée dans le processus de modernisation des politiques locales des acteurs. Reste néanmoins une incertitude sur la volonté d'ouvrir la participation des citoyens au processus décisionnel au niveau local. Jusque-là, l'indifférence de la population locale était intimement liée au caractère inutile de la participation.

Il est vrai que la représentative des élus était en souffrance. Ces derniers étaient dépourvus de toute légitimité. Ils étaient pas choisis mais imposés ou subis par les habitants. Rien n'était prévu pour facilité la concertation et le dialogue. Mais une fois que la décentralisation serait une réalité politico-administrative et que les élus seraient démocratiquement élus, la donne politique serait autre. L'émergence d'une démocratie locale serait la réalisation la plus marquante pour cette nouvelle gouvernance.

Jamil Sayah Professeur de Droit public

Vers une République parlementaire :

Un nouveau modèle de gouvernance



Vers une République parlementaire :Un nouveau modèle de gouvernance

Si l'on définit la démocratie comme un système dans lequel la majorité choisit librement, dans le cadre d'une procédure constitutionnelle, une personne ou une majorité parmi d'autre afin de lui confier pour une période de temps limitée, le contrôle de l'Etat, il s'ensuit que la théorie démocratique tend inévitablement à ne pas donner trop d'autorité à un seul compétiteur. Ainsi, la théorie démocratique s'est refusée, pour des raisons idéologiques évidentes, à mettre l'accent sur l'idée d'autorité, car cette insistance semblerait impliquer que certains hommes sont là pour commander et d'autres pour obéir. Postulat en opposition avec l'engagement traditionnel quant à l'égalité des hommes et au rôle de la majorité. Elle s'y est refusée également pour des raisons morales parce qu'insister sur l'idée d'autorité semblait ne pas tenir compte de l'affirmation démocratique selon laquelle le pouvoir est corrupteur. Enfin, elle s'est refusé à mettre l'accent sur ce point pour des puissances raisons d'ordre pratique parce que cela eût donné l'impression d'encourager l'érosion de la démocratie.

Une telle définition ne semble point correspondre à la conception, à la pratique et à l'organisation de l'autorité qu'a connues la Tunisie. Depuis longtemps, dans ce pays, on a essayé de superposer et amalgamer les pouvoirs afin de former une notion complexe se traduisant dans une équation trouble : un sentiment d'un droit de commandement absolu chez le chef, et un devoir d'obéissance absolu et de loyalisme chez le sujet. Et c'est ce système que l'on a voulu exprimer lorsqu'on déclarait qu'il est l'essence d'un pouvoir politique « sain » d'être indiscuté, et que l'autorité doit venir d'en haut. Point d'alternative. L'ordre juridique et notamment la constitution n'ont fait que rendre exprès ce postulat tacite en le justifiant par la rationalité normative.

Transposer sur le plan de la volonté réfléchie ce modèle a inévitablement abouti au totalitarisme. Le dictateur a considéré les membres de sa société comme des moyens pour parvenir à ses fins, lesquelles sont sa propre grandeur et sa propre glorification.

Face un tel système, la lutte n'est pas un vain mot. Penser, c'est d'abord critiquer, c'est-à-dire attaquer et détruire. L'ascension des masses est devenue inévitable en un temps ou le peuple a trouvé le moyen de domestiquer sa peur. Et c'est sans doute cette révolte qui a été le premier pas vers l'émancipation.

Aujourd'hui la Tunisie se désagrège: elle s'insère en tout cas dans une société qui a renversé l'autorité personnelle et attend sa sécurité d'un ordre politique, d'une organisation collective. Que voulez-vous? On ne croit plus maintenant à l'efficacité des bienveillances personnelles. On rejette toutes les formes de domination et c'est cela qui a balayé la foi en un homme-providence. Aussi, si l'on veut transformer cette révolte en révolution, il faut débuter la construction. Le Droit peut nous permettre de réaliser ce vouloir, grâce à la mise en place d'un nouvel ordre constitutionnel: première étape pour une refondation d'une République nouvelle, c'est-à-dire une communauté de responsabilité ayant pour lien et pour objectif l'épanouissement de tous.

Ce changement de position de l'Etat doit se manifester dans un nouveau mode de fonctionnement des institutions et même dans une nouvelle conception du régime politique comme cadre d'organisation du pouvoir. Il s'agit d'opérer une savante critique du passé et de l'existant afin de construire un nouvel objet en adéquation avec les exigences de la nouvelle mutation. Le tyran supprimé, restent donc les citoyens : la dictature anéantie, reste la démocratie. Le regain de légitimité que connaît le politique et l'espoir d'une nouvelle redistribution des pouvoirs opérée par la fin du monopole montrent que la division entre la Tunisie « d'avant » et celle « à construire » est désormais une donnée tangible.

Il faut cependant prendre conscience de l'étendue des responsabilités qu'une telle entreprise oblige à assumer.

Mais pour modifier des normes générales de comportements institutionnels, on ne peut rester au seul niveau des « réformettes » et compter sur un « toilettage » de la constitution actuelle. Il faut s'atteler à mettre en place un nouveau modèle de gouvernance et se demander comment celui-ci pourrait interagir avec les aspirations d'un peuple qui s'est rebellé contre l'oppression. On reprendrait alors le chemin de l'inventivité dont la trace s'était perdue avec l'immobilisme imposé par la tyrannie. Il faut d'ailleurs que les chemins du renouveau politique aujourd'hui croisent ceux de la réforme constitutionnelle à venir. L'action a besoin d'évidence : elle se nourrit d'espérance. La volonté de supprimer tous les mécanismes juridiques facilitateurs et producteurs de la dictature, peut révéler le désir d'en finir avec l'infantilisation du peuple tunisien, pour privilégier de nouveaux modes de régulation Politico-juridiques rendus désormais possibles par la formation d'un espace public démocratique. Dans l'errance des luttes, il faut parfois oser partager les convictions toutes simples qui arpentent les premières travées de la renaissance. C'est à ce travail que nous allons nous astreindre.

I- Les défauts congénitaux de la constitution actuelle : lecture critique

Depuis sa promulgation le 1er juin 1959, la constitution tunisienne a subi déjà plusieurs réformes à des degrés d'importance assez variable. Certains partielles, elles n'ont touché qu'un seul article ou un seul chapitre de la constitution. D'autres ont plutôt revêtu un caractère conjoncturel. Mais l'amendement qu'elle a subi en 2002 reste sans aucun doute le plus important et la plus déformant. Le dictateur s'est taillé une révision à la hauteur des ses ambitions : se maintenir au pouvoir et l'exercer sans partage. Le reste n'est que de la cosmétique juridique.

A- La dérive présidentialiste du régime

La dérive présidentialiste qui est une pathologie du régime présidentiel a grandement été facilitée par la structuration de l'actuelle constitution. Cette déformation s'est traduite par un accroissement des pouvoirs du président de telle manière que la correspondance initiale et historique entre pouvoirs et fonctions disparaisse. La prépondérance présidentielle n'a plus trouvé alors de contrepoids constitutionnel. Conséquence, on est passé d'un système de séparation des pouvoirs à un système totalisant de concentration des pouvoirs, avec l'obligation de permettre au président devenant dictateur d'être en mesure de s'opposer (légalement) aux autres détenteurs des pouvoirs (gouvernement, assemblée et justice). Pis encore, la constitution s'emploie, par des moyens détournes, à assurer au président un règne sans partage: la création d'une deuxième chambre parlementaire, le renforcement des compétences du conseil constitutionnel ou la constitutionnalisation d'un certain nombre de droits fondamentaux ne sont en réalité que des momies qui sont venues orner le triste musé de la dictature.

1- Le bicaméralisme ou la farce du dictateur

Le bicamérisme consiste à instituer deux assemblées, au lieu d'une, chargées de représenter la nation et dans les Etats fédéraux, les Etats membres. Il a toujours un caractère modérateur en ce qu'il a essentiellement pour objet de corriger les excès éventuels de la loi du nombre qu'incarne la chambre basse (l'assemblée). Ce modèle a été introduit par la réforme de 2002.¹

¹⁾ concernant l'analyse technique de cette réforme, voir l'ouvrage d'Emile Scipion, La révision constitutionnelle en Tunisie : analyse d'un hold-up. Ed. LD. 2003.

Ce qui frappe le commentateur au terme d'une analyse littérale des dispositions concernant la mise en place du bicaméralisme dans la constitution actuelle en Tunisie, c'est d'abord son caractère inutile. Et la question qui doit lui rester à l'esprit : pourquoi une telle assemblée? La Tunisie est un petit pays où les collectivités locales ne disposent juridiquement d'aucune existence propre, ni d'aucun pouvoir propre. Elles s'administrent sous une tutelle « sévère » du représentant de l'Etat, le « wali » (équivalent du préfet en France), qui exerce un contrôle de légalité et d'opportunité sur les actes et les personnes de ces collectivités. Leur légitimité (politique et juridique) dépend fondamentalement de leur reconnaissance par le pouvoir central. Et dans le schéma organisationnel de l'administration locale tunisienne, seule la commune est la considérée comme une collectivité territoriale au sens juridique du terme. Les autres échelons ne sont que des circonscriptions déconcentrées qui servent d'assise territoriale à l'application des politiques de l'Etat et plus particulièrement de la politique sécuritaire. De plus, les élections locales ne sont pas libres dans ce pays. Elles sont contrôlées, du reste comme toutes les autres élections, par le parti au pouvoir qui gérait sans partage toutes les municipalités. C'est pourquoi, quand les inspirateurs de cette disposition parlent de « participation des élites locales », de « pluralisme » et de « démocratie » pour vanter le bienfait démocratique de cette chambre, ces mots sonnent creux par rapport à la réalité institutionnelle et politique : absence de décentralisation et absence de représentativité démocratique des élus locaux.

Ce constat d'inutilité devient une évidence quand on aborde la composition du deuxième collège qui siège dans la chambre des conseillers. En effet, ce collège est composé par des employeurs, des agriculteurs et des salariés « proposés par leurs organisations professionnelles et élus au niveau national ». Donc ce tiers des représentants est destiné à assurer la représentation de groupes économiques et sociaux.



Or, outre le fait que ce mode de représentation, dans son principe, est pe démocratique comme le bicaméralisme des notables car il ne respecte pas la loi du nombre, il fait surtout double emploi avec le conseil économique et social.

Ce dernier est composé par les mêmes forces éconoùmiques et sociales qui seront appelées encore une fois à choisir des représentants à la chambre de Conseillers. Cette sur-représentation n'est-elle pas choquante, eu égard à la sous-représentation dont souffre le reste de la population en Tunisie ? Pis encore, ne consacre-t-elle pas officiellement, sur le plan constitutionnel, l-influence, généralement occulte, des groupes de pression et des intérêts privés et corporatistes, ce qui ne saurait qu'une mauvaise chose pour la démocratie ? Ainsi, sous prétexte de mieux représenter les forces vives de la nation, on cherche à domestiquer la loi du nombre, c'est-à-direles règles de base de la démocratie.

Mais les règles de base de la démocratie sont encore plus menacées par le dernier mode de désignation des membres de la Chambre des Conseillers. En vertu de l'alinéa 4 de l'article 19 (nouveau) la nomination du troisième collège composant la Chambre doies Conseillers relève du pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Ce dernier peut les choisir «parmi les personnalités et les compétences nationales ». Cette formule peut ne poser aucun problème institutionnel particulier dans un autre pays, mais sa mise en place sera lourde de conséquences en Tunisie. Selon la constitution actuelle le Président de la République est déjà le centre du système. A ce titre, il est le seut titulaire du pouvoir, le gouvernement et le Premier ministre étant réduits à un rôle d'éxécution. Le Parlement, composé de la Chambre des députés, lui est totalement inféode organiquement, il maîtrise son ordre du iour, il a le droit de dissolution et l'initiative de la loi et fonctionnellement, tous ses membres sauf quelques-uns (une opposition de façade) fon partie d'une formation politique dont il est le chef.

Bref, il exerce une véritable « dictature » concentrant sur sa personne toutes les magistratures de l'Etat, sans limitation. Mais malgré tout cela, le constituant, qui ne semble pas être effrayé par autant de concentration de pouvoirs, offre au Président la possibilité d'en avoir encore « un peu plus ».

Grâce à cette formule, il lui donne, constitutionnellement, l'occasion de maîtriser le fonctionnement de cette assemblée. En effet, en disposant du droit de nommer une partie de ses membres, le Président va avoir tous les moyens techniques et politiques d'empêcher l'installation, en son sein, d'une majorité qui lui est hostile, c'est-à-dire, concrètement, toute possibilité de débat. Conséquence, cette chambre va naturellement se transformer en une chambre d'enregistrement sans pouvoir, ni influence.

Parler dans ces conditions de contre-pouvoir au sujet de cette assemblée, c'est encore une fois Chercher à maquiller la réalité. La création de cette chambre n'a comme unique et simple raison que de permettre au Président de noyauter légalement le pouvoir législatif et renforcer son assise sur l'ensemble des institutions du pays. Résultat, cette formule contribue non seulement à faire du Président un personnage nettement plus puissant que toutes les autres autorités politiques, mais surtout elle lui confère l'autorité sacrée du monarque source de légitimité : c'est le cumul des inconvénients.

Cependant, le point essentiel sur lequel il faudrait vraiment bien insister, c'est la dérive clientéliste que ce mode de désignation a instauré à l'intérieur même du système institutionnel. En effet, cette procédure de nomination, en ce qu'elle constitue un mode d'exercice de la domination du Président, a abouti logiquement à la formation d'un système clientéliste qui exclut toute notion de citoyenneté.

La relation de clientèle contrairement à une relation citoyenne, est essentiellement une relation personnelle et particulariste, mettant en rapport non un pouvoir public et un citoyen, mais plutôt un prestataire de service et un client qui échangent des services, le premier apportant des faveurs, le second des soutiens. Institutionnalisée au cœur de l'Etat, cette relation aboutira inévitablement à installer au pouvoir un clan qui sera prêt à tous les sacrifices pour défendre son chef.

On est alors bien loin des slogans (pluralisme, démocratie) proférés par les auteurs de la réforme pour faire passer ce vice caché du projet. Ils le savent bien. Le modèle qu'ils s'apprêtent à imposer au peuple tunisien, c'est le système recyclé des Mamelouks, dans lequel le chef exerce le pouvoir sans partage en s'appuyant sur un clan composé par les membres de sa famille et de ses proches. En dehors de ce petit cercle point de salut. Le citoyen n'a pas le choix, sauf se soumettre.

Toute tourne autour du chef. Pis encore, la Tunisie qui a renoncé depuis l'instauration de la République aux corps intermédiaires, aux privilèges aristocratiques et aux médiations notablières s'est retrouvée, avec la mise en place de ce système, confrontée à la réintroduction d'une nouvelle catégorie trouble dont le seul mérite est d'être proche du Prince. En somme, c'est la culture « maghsine » que la constitution a réintroduit.

2-<u>Le conseil constitutionnel ou l'illusion d'un contrôle de constitutionnalité</u>

Le contrôle actuel de la constitutionnalité des lois en Tunisie se fait a priori. C'est un contrôle préventif qui s'opère avant l'entrée en vigueur de la loi. Cela consiste à soumettre au contrôle du conseil tous les projets des lois organiques et ordinaires ayant un rapport avec les droits et les libertés.

Ce contrôle s'effectue, impérativement, avant même que le législateur n'ait eu à connaître le texte. Le but de cette procédure est d'éviter que le législateur adopte des lois non conformes à la constitution et que le conseil constitutionnel outrepasse ses limites. Il doit rester cantonné dans un rôle de technicien du droit. On est loin d'un juge constitutionnel garant du jeu démocratique, la preuve, seul le Président de la République a la droit de le saisir. Il reste un organe consultatif produisant des « avis » à caractère confidentiel. Ses membres sont liés par le secret et ne peuvent rendre compte de leur travail qu'au Président de la République.

Le contrôle de constitutionnalité, dans cette perspective, semble n'être qu'une des multiples techniques destinées à renforcer visàvis du Parlement l'autorité du Président. On comprend dés lors que la garantie des libertés individuelles, la protection des droits de l'opposition et la sauvegarde des prérogatives du Parlement ne soient pas le souci premier des du texte constitutionnel. Son objectif est de faire en sorte que le chef de l'exécutif ait une maitrise totale du fonctionnement de cette institution et qu'elle lui soit un allier contre les représentants du peuple.

En outre, on ne peut pas parler de véritable contrôle dès lors que la saisine est réservée au seul Président de la république, à l'exclusion des citoyens. C'est à leur profit que le contrôle devrait être institué, parce qu'ils sont les menacés et parce que les lois, si elles sont votées par le Parlement, expriment en pratique la volonté du Président. D'autre part, tel qu'il est orienté, son contrôle ne pourrait s'organiser qu'à sens unique, pour la protection du pouvoir en place. Car l'autorité habilitée à le saisir est la même que celle qui est à l'origine de la loi (le Président) et elle peut donc s'abstenir de déférer au conseil le texte législatif dont la constitutionnalité est incertaine. On comprend dès lors assez bien la déception que pourrait susciter une telle réforme.

Tous ceux qui s'attendaient à ce que les constituants, profitant de cette occasion, franchissent le pas et fassent de cet organe le grand du jeu démocratique et le protecteur de l'Etat de droit, ont vu leur espoir déçu. Et la raison pour cela est très simple. Le but premier de la réforme n'est point la volonté de trouver une solution juridique au problème que pose l'inefficacité du système actuel de contrôle de constitutionnalité des lois en Tunisie. En réalité, par ces dispositions on veut, au contraire, neutraliser cet organe en faisant en sorte qu'il ne puisse jamais sortir de son rôle de « valet » du Prince.

C'est pourquoi, le texte est formulé de telle manière que le conseil constitutionnel tunisien ne puisse étendre ses compétences. Ainsi, il ne pourra jamais suivre son homologue français qui a réussi par son audace interprétative, à passer d'une simple instance technicienne de contrôle de constitutionnalité des lois à une véritable juridiction gardienne de la constitution et protectrice des libertés publiques et des droits fondamentaux. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que les frontières du partage des compétences se soient déplacées au bénéfice du Président dans une étendue d'ailleurs difficile à cause de l'état de délabrement institutionnel dans lequel se trouvent les autres pouvoirs en Tunisie. Voilà le constat de dangerosité actuelle réintroduit.

B- Le caractère arbitraire du régime

La doctrine du libéralisme politique vise à organiser l'Etat de manière à limiter au maximum le pouvoir afin de l'empêcher de devenir tyrannique. Elle admet comme axiome de base : ne placer nulle part le pouvoir souverain, ne pas lui donner un titulaire unique ou même prééminent, mais le répartir à égalité dans l'intention même de l'affaiblir. Et qu'on libérale du régime apparait toujours, non comme une technique de renforcement, mais d'affaiblissement du pouvoir.

Tous ces traits se résument dans une dernière qualité qui constitue finalement la synthèse des précédents : le sens politique, qui est en somme l'art de corrige les vices inhérents à un régime constitutionnel par la manière dont on le fait fonctionner et par la manière dont on veut le réformer. Or, ce n'est pas calomnier l'actuelle constitution tunisienne que de constater que leurs qualités naturelles ne sont guère de cet ordre-là. Il est flagrant de constater, à sa lecture, qu'elle conçoit ou même sent la politique autrement. Pour elle, l'avantage qu'il y a à ce que les choses se mettent en place, passe loin devant des questions plus importantes, à savoir par qui et au nom de quels principes les choses doivent se faire. Voilà la question de la légitimité de l'exercice du pouvoir introduite.

1- <u>L'alternance au pouvoir</u>

Le problème de l'alternance à la présidence de la République en Tunisie comporte deux questions, celle de l'homme et celle de la procédure : qui et comment ? Elles sont d'ailleurs intiment liées. Se demander qui succédera au Président, c'est parler en terme de règne : la couronne survit au monarque, c'est donc admettre au moins à titre d'hypothèse que l'institution centrale du régime, la présidence de la République ne sera pas anéantie ou ruinée.

Mais s'interroger sur le comment, c'est-à-dire sur la succession non plus à l'homme, mais à la fonction, c'est vérifier si la procédure légale était respectée par l'homme qui détient la fonction. Ainsi, les deux manières de supputer la question de l'alternance sont complémentaires et contradictoires en même temps. Sans vouloir s'étendre sur le délit (parjure) commis par Ben Ali à l'encontre de la constitution lors de la réforme de 2002 en « bricolant » la loi fondamentale pour se maintenir au pouvoir, on peut affirmer qu'une telle opération s'apparente plus à un coup de force contre la constitution qu'à une réforme constitutionnelle. Car dans ce contexte, point de volonté de respecter le caractère sacré de la loi fondamentale ni la hiérarchie des normes.

L'objectif est de faire en sorte que les structures juridiques ne soient pas un obstacle au vouloir du prince. Autrement dit, il faut que le droit soit subordonné aux envies des gouvernants et non l'inverse.

Et si par hasard un texte juridique vient perturber cette harmonie, son destin sera l'abrogation. La règle d'or de ce système est celui de ne jamais se sentir lié par un texte de droit, peu importe sa valeur juridique. Ainsi, lorsque la constitution, dont le rôle est d'organiser entre autres l'alternance pacifique au pouvoir, limite le nombre de mandats à la présidence de la république, interdisant ainsi légalement à celui qui exerce cette formation de se représenter, la solution serait soit de respecter les règles de droit et donc de se retirer pour ne pas commettre l'irréparable contre la constitution, soit de passer en force, c'est-à-dire violer la constitution et faire passer cela sous forme d'une révision constitution nelle. Face à ces deus options, le président tunisien avait le choix entre être le gardien de la bonne application de la constitution ou être à l'origine de son fourvoiement.

C'est la seconde solution qui a été, malheureusement choisie. La violation ainsi faite à la constitution est grosse de la violence qu'elle exerce sur des institutions en souffrance. En justifiant au nom du réalisme des choix arbitraires et illégaux, cette contrainte uniformise l'offre politique et prise de représentation le corps social. C'est la nation tout entière qui est atteindre ici par cette agression: le principe même de la représentation et le suffrage universel perdent leur sens. Le droit devient alors une arme redoutable par laquelle les représentations complotent contre le peuple. Cette attitude signe en effet la mort de la norme juridique et de la représentation politique, car elle alimente la dégénérescence de la légalité. Comment après avoir connu une telle pratique peuton encore faire confiance à ce modèle de désignation du Président de la République ?

2- L'impunité constitutionnelle absolue du président

Pendant longtemps la responsabilité pénale du président de la république a pu demeurer en Tunisie « non sujet » de débat. Un consensus (doctrinal) d'est dégage pour reprendre la principe selon lequel le président de la république ne peut être poursuivre pour les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonction, que s'ils relèvent de la haute trahison. Mais ce consensus n'a pas résisté a la nouvelle formulation de l'article 42.autrement dit, le chef de l'Etat bénéficie d'une impunité qui demeure valable même après l'expiration de son mandat.si la dignité de la fonction présidentielle et l'autorité de l'Etat exigent l'introduction d'une forme d'irresponsabilité pénale, son étendue apparait comme l'enjeu principal de ce choix politique.

En effet, la dignité de la fonction réside en premier lieu dans la probité de la personne qui l'assure. Un doute a ce sujet affecte assurément la fonction et plus généralement nuit a l'Etat, car non seulement une fonction prééminente est assurée par un présumé délinquant mais encore l'ensemble de représentes du peuple ainsi que le peuple lui-même lui offrent une impunité pour ses actes délictueux! Si la mise en jeu de la responsabilité du Président la République atteint l'Etat, son impunité conduit notamment a maintenir aux plus hautes charge de l'Etat une personne soupçonnée ou incriminée, ce qui nuit tout autant a celui- ci .La protection de l'Etat et le maintien, de sa légitimité ne trouvent pas, dans l'un ou l'autre cas et donc dans l'une et l'autre interprétation de l'article 42 al 2. D'issue salvatrice.

Le malaise de la constitution tunisienne actuelle provient sans doute plus fondamentalement d'une confusion initiale entre l'organe et le titulaire de la fonction. Dans l'exercice d'une fonction politique, la responsabilité engagée devrait être celle de l'organe. En dehors de l'exercice de celle fonction, la responsabilité engagée devrait être celle de l'homme.

Qu'un homme assure une fonction politique, que sa mise en accusation (pénale) entraine la défiance (politique) a son égard, n'aboutit a une assimilation ni de l'homme et de l'organe, ni de la responsabilité pénale et de la responsabilité politique. Normalement, une infraction grave, criminelle notamment, doit conduire, en l'absence d'une démission spontanée, à la destitution pour haute trahison du Président de la République, mais il s'agirait alors d'une sanction politique et non pénale : car ce n'est pas l'acte criminel qui est sanctionné, mais plutôt son manquement aux devoirs de sa charge. Mais en Tunisie, il y a une confusion réelle entre l'homme et la fonction. C'est la raison pour laquelle on a introduit cette disposition. Le but n'est point la protection de la fonction mais plutôt la protection de son titulaire. C'est le Président en exercice que le constituant semble vouloir protéger en le mettant au-dessus des lois pour en faire un citoyen intouchable. A posteriori, nous pouvons comprendre, après la fuite de notre dictateur-président en voleur confirmé, les motivations de ceux qui ont imposé cette disposition et l'inscrire dans la constitution.

Cette ambiguïté tient au choix des constituants de s'inspirer de la constitution française de 1958 instituant la 5e République qui renforçait les pouvoirs du président.

Les Français entendaient ainsi marquer la rupture avec la 3e et 4e Républiques sous l'empire desquelles tous les pouvoirs étaient détenus par le président du conseil (le premier ministre) au détriment du président de la République dont la fonction était réduite à inaugurer les chrysanthèmes. Formule pour le moins fleurie pour dire qu'il ne disposait d'aucun pouvoir. Ce n'était pas l'exemple à suivre pour un pays qui se relevait à peine de 30 années d'un pouvoir présidentiel démentiel. Les constituants auraient dû s'inspirer plutôt de l'expérience de l'Allemagne, de l'Espagne ou du Portugal, et de tant d'autres pays : expérience parlementaire qui assure avec bonheur le plein fonctionnement des institutions, le corps législatif étant le principal dépositaire de la légitimité populaire.

Point de double légitimité donc au sommet de l'Etat comme cela se passe en France sous la 5e République et qui donne lieu, notamment en période de cohabitation, à une sorte de combat de corps entre le président de la République et le premier ministre.

II-Vers un régime parlementaire

Outre les raisons que nous venons d'exposer, trois autres arguments peuvent encore être invoqués pour renforcer notre intime conviction de la nécessite de passer à un régime parlementaire intégral. Le premier argument concerne la nature même du régime présidentiel.

En effet, nul besoin de rappeler que ce régime eu égard à son fonctionnement et sa structuration institutionnelle reste fondamentalement marqué par son contexte natal : les Etats-Unis. Chaque fois que l'on a tente de l'expatrier on s'est vite rendu compte que le système voyage mal. Loin de ses racines géographiques, le régime présidentiel n'est que l'ombre de lui-même. Il n'a jamais été appliqué avec ses qualités intrinsèques (équilibre des pouvoirs, alternance démocratique, institutionnalisation efficace des contres pouvoirs...). En dehors de son contexte géographique, et même dans un contexte démocratique, c'est plutôt sa déformation présidentialiste qu'on applique. Que dire alors lorsqu'on se trouve dans un contexte arabe non démocratique dans lequel les dirigeants aiment exercer le pouvoir pour le pouvoir. Dans l'esprit de certains d'entre eux le pouvoir est encore une forme de jouissance personnelle : « motaà ». Le principe de la séparation des pouvoirs est souvent introuvable. Non content d'exercer le pouvoir sans partage, ils s'efforcent toujours de l'accroitre en combattant les efforts déployés par les autres pour les empêcher de le pratiquer de façon arbitraire. Dans ces pays, l'autoritarisme du prince est le gage d'un bon gouvernement. Dans ce contexte, le régime présidentiel est utilisé comme un moyen pour apporter le cadre institutionnel à un exercice totalitaire du pouvoir.

Et l'exemple tunisien est là pour nous inviter à ne point perdre de vue cette évidence.

La seconde idée a trait au mode de désignation du président, chef de voûte du système présidentiel. L'investiture populaire du chef de l'Etat crée en effet un lieu privilégié entre un homme et son peuple reléguant forcément les autres institutions à un rôle subalterne d'exécutant voire de figurant. Court-circuité par ce dialogue direct entre le Président et le corps électoral, elles se trouvent menacées de perdre leur influence politique et leur prestige social au profit de l'élu de la nation. Ainsi, cette donne constitutionnelle réinstalle la figure du leader au cœur du système. Or ce concept du « leadership » est particulièrement crucial dans les pays arabes. Les leaders arabes ont plutôt opté pour les valeurs totalitaires. L'essence de leur totalitarisme est l'exigence de la soumission.

En effet, les pays arabes sont gouvernés par des souverains (monarque ou républicain), entourés de « fonctionnaires, politique, officiers) et de membres de la famille ou du clan. Les partis au pouvoir ne représentent ni une classe sociale, ni les citoyens venus de tous les milieux et adhérant à une même conception de l'Etat, ils représentent soit un groupe ethnique ou religieux et par opposition aux autres groupes, ils tendent à dissoudre l'unité de l'Etat,

soit ils regroupent des personnes mues uniquement par leurs intérêts personnels, dans la mesure où être membre du parti permet d'accéder à certains privilèges. Dés lors, il ne subsiste plus que deux possibilités: un autoritarisme traditionnel ou un autoritarisme étatique. Là encore, l'exemple tunisien est révélateur d'une dérive. Que faire d'un tel constat ? Faut-il considérer que la question constitutionnelle n'a pas grande importance et que les dérives que chacun constate sont le produit inéluctable de toute forme de pouvoir ? Le présidentialisme arabe est bien sûr ce qu'en font ses dirigeants demeure le « poisson pourri toujours par la tête », comme dit le proverbe africain.

Mais la question importante n'est pas tant celle de la qualité des hommes qui habitent les palais, que celle d'un système institutionnel qui empêche qu'ils soient comptables de leurs actes et qui ne peut alors se prémunir du risque d'arbitraire et de l'exercice tyrannique du pouvoir des gouvernants.

Enfin, la Tunisie sort d'une dictature policière d'une cruauté sans précédent. Elle a laminé pour gouverner l'espace politique en le réduisant en un lieu d'une pensée unique. Point de pluralisme ni de concurrence. A la sortie, aucune formation politique ne pourrait aujourd'hui se détacher des autres pour mettre les fondations d'une assise populaire lui permettant de gouverner et de former une majorité capable de soutenir un Président qui sera élu au suffrage universel direct. Au contraire, l'émiettement actuel du paysage politique invite à la sagesse.

Car un président, fort de sa légitimité populaire nouvellement acquise, ne disposant pas de majorité pour gouverner ni d'opposition aura tendance à passer en force pour faire adopter ses réformes et imposer ses orientations. Et voilà encore la porte grande ouverte à une nouvelle aventure fort de sa légitimité populaire nouvellement acquise totalitaire ou totalisante.

Il donc important de revenir à la question des institutions, en partant de cette leçon essentielle de histoire pluriséculaire du constitutionnalisme : il n'y a pas de pouvoir légitime sans responsabilité. D'où l'intérêt d'opter pour un régime parlementaire.

A- Un pouvoir législatif renforcé

Au moment où la Tunisie va être appelée à modifier ses institutions pour se mettre en conformité avec les principes dont sa révolution était porteuse, chacun sent bien que le problème constitutionnel essentiel est devenu celui du parlement.



Quelles que soit l'appréciation que l'on porte sur la nature du parlementarisme, le rôle du pouvoir législatif dans les équilibres des pouvoirs est déterminant pour la stabilité de la démocratie. En effet, pour assurer une répartition équitable du pouvoir et déterminer le contenu des décisions collectives, il importe que les décisions majoritaires soient l'expression de la volonté générale. Les prérogatives qui permettent à la minorité politique de critique les décisions prises par la majorité du moment, de formuler des solutions de rechanges et de rallier les voix nécessaires pour assurer leur succès à l'avenir doivent être protégés à l'encontre des décisions de toute majorité temporaire. Bref, d'être en mesure de constituer dans le futur une majorité de rechange : le principe d'alternance.

Pendant plusieurs décennies, notre parlement a été relégué au rôle d'une chambre d'enregistrement sans réel pouvoir. Entre végétation et inutilité, l'assemblée nationale a servi d'alibi représentatif à un pouvoir totalitaire qui ne lui laissait que des miettes décisionnelles. Transformé en marionnette, notre législateur faisait peine à voir. Aussi, pour tourner cette page peu glorieuse, il faut dire clairement le rôle que le nouveau pouvoir veut réserver au parlement et les moyens qu'il compte lui donner pour l'exercer. Un parlement, pour quoi faire ? Et comment faire ? Telles sont les deux questions qui sont au centre du débat.

Ainsi, il ne suffit pas de dire qu'il est important de réhabiliter la Parlement pour que les choses se fassent. Est-on prêt à admettre enfin que la contestation et le contrôle sont utiles, et à leur donner les moyens institutionnels de s'exercer et de s'exprimer. Pour y parvenir, il faut envisager des solutions radicales.

1-Sur la forme : Un parlement bicaméral

Le futur parlement tunisien doit être composé de deux chambres basses (la chambre des conseillers). Il faut maintenir cette dernière chambre car elle pourrait permettre une meilleure représentation d'élus locaux dans une république décentralisée. En effet, on ne peut construire une démocratie réelle que lorsque les entités locales peuvent s'administrer librement en s'émancipant de l'emprise de l'Etat central et de son représentant déconcentré (wali). De plus, la démocratie locale est non seulement un bon espace d'apprentissage aux pratiques démocratiques de proximité, mais surtout un rempart efficace et un contre pouvoir citoyen à toute tentative d'accaparation du pouvoir par le haut.

Ainsi, la moitié des sièges de cette chambre peuvent être occupée par des élus locaux désignés au suffrage universel indirect (c'est-à-dire par des conseillers municipaux et des conseillers régionaux). Quant à l'autre moitié, elle sera ouverte à des conseillers qui seront élus au suffrage universel direct à la proportionnelle afin que toutes les tendances politiques grandes et petites soient représentées. Ainsi, une large représentativité sera assurée. (Nous sortons d'une véritable révolution donc on ne peut prendre le risque de laisser à la périphérie de la démocratie des groupes politiques sans représentation parlementaire).

La chambre des députés sera composée de membres élus au suffrage universel direct scrutin majoritaire afin d'assurer une majorité stable pour gouverner.

Ce mode de scrutin doit être corrigé par une dose de proportionnelle pour garantir une meilleure représentation de l'opposition.

2- Sur le fond : un pouvoir en équilibre

Les deux chambres parlementaires exercent un double pouvoir celui de légiférer et celui de contrôle le gouvernement.

a- La chambre des députés

La chambre des députés aura pour mission d'élire le premier ministre puis de le maintenir dans ses fonctions en soutenant sa politique. Elle peut le remplacer en lui refusant sa confiance. C'est le chef de la majorité arrivant en tete qui sera désigné Premier ministre par invité par le président de la République. Si le parti gagne mais n'obtient pas la majorité, son chef est invité par le président à constituer une majorité (de concert avec des partis alliés) l'habilitant à gouverner. Dans l'impossibilité pour ce parti, quoi que vainqueur, de constituer sa majorité, le président se voit contraint d'appeler le chef du parti arrivé deuxième aux élections, pour que celui-ci tente à son tour de trouver une majorité lui permettant da former le gouvernement. Il s'agira d'un gouvernement de coalition.

La deuxième grande fonction des députés est de légiférer. Les commissions parlementaires de la chambre des députés discutent avec une grande connaissance du contenu des projets de lois soumis au parlement. L'opposition parlementaire doit être bien représentée dans ces commissions afin de pouvoir exerce son rôle de contre pouvoir.son fonctionnement doit ressembler ainsi à celui du congrès américain. La troisième grande tâche est de contrôler le travail du gouvernement. L'opposition parlementaire doit exercer un contrôle bien visible pour l'opinion publique.

b- La chambre des conseillers

Cette chambre doit débattre toutes les lois à côté de la chambre des députés. En tant que chambre où siègent les représentants des collectivités locales elle a en revanche la priorité de débattre sur tous les textes portant aussi bien sur le statut des collectivités territoriales que sue ceux relatifs à l'aménagement du territoire. Elle contribue également à l'élaboration de la loi et à son adoption. En cas d'opposition entre les deux chambres (après l'application de la procédure de la commission mixte) le dernier mot revient à la chambre des députés. Cependant, en matière de réforme constitutionnelle, la chambre des conseillers retrouve pouvoir équivalant à celui de la chambre des députés.

B- Un pouvoir exécutif réformé

Après une humiliante dictature de plusieurs années. Le pouvoir constituant doit avoir le souci d'éviter le retour d'un pouvoir personnel sans bornes. Aussi, il faut dote le pays d'un pouvoir exécutif conforme à un modèle de fonctionnement d'un Etat démocratique et de droit fonctionnant sous l'empire des lois. Pour réaliser une telle équation, la réforme doit avoir le courage de faire le choix de changer complètement aussi bien le mode de désignation que le statut du président de la République au sein de l'exécutif. Car la société tunisienne venant de se débarrasser d'un présidentialisme autoritaire et autocratique, ne peut tolérer un retour à un enfer autoritaire par le prisme d'une réforme faisant la part belle à un pouvoir présidentiel même démocratiquement élu. Une telle situation exposerait inévitablement le pays à des risques pouvant l'amener à une aventure de type « ben alise » et cela nonobstant les garde-fous qui seront érigés pour contrer les dérivés d'un président trop puissant. D'où l'obligation de structurer un pouvoir exécutif conforme au modèle parlementaire composé d'un président de la République et d'un premier ministre avec, bien évidemment, une prime, en terme de compétence, au chef du gouvernement.

1- Le chef de l'Etat

En sa qualité de chef de l'Etat, le président représente la République à l'étranger, nomme les membres du gouvernement, les juges et les hauts fonctionnaires. Sa signature permet l'entrée en vigueur des lois. Il peut limoger le gouvernement et peut dissoudre la chambre des députés à la demande du premier ministre. La nouvelle constitution ne doit pas lui accorder un droit de veto contre les lois adoptées par le parlement. En revanche, il peut, dans des cas exceptionnels (conflit d'intérêt, par exemple) s'opposer à la nomination des hauts fonctionnaires proposés par le chef du gouvernement. Le président est élu pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. Il est désigné par voie électorale par les deux chambres parlementaires réunies en congrès.

Incontestablement, une telle posture du Chef de l'Etat favorise l'émergence d'un président arbitre se situant au-dessus du jeu partisan et garantissant la continuité de l'Etat. A cet égard, l'importance de l'enjeu est d'éviter toute tentation de personnalisation du pouvoir et Surtout de mettre définitivement un terme à des aventures menées tambour battant par des hommes en déficit de légitimité. Après le traumatisme provoqué par le règne de Ben Ali, la Tunisie postrévolutionnaire a besoin de construire son avenir et assurer définitivement son ancrage à l'universel. Point d'envie de se trouver embarquée par un individu lui promettant monts et merveilles. Pour y parvenir il faut passer par l'installation douce et sans heurts d'un président qui règne mais qui ne gouverne pas. Le temps des Zaim est terminé.

2) Le Chef du gouvernement

Dans cette nouvelle configuration constitutionnelle, le premier ministre devient le chef de l'exécutif. C'est lui désormais qui aura la charge de déterminer et conduire la politique de la nation. En dirigeant l'action du gouvernement, lui appartient également de nommer et de révoquer les ministres.

Il détermine leur nombre et leurs compétences. C'est à lui que revient de fixer les grandes lignes de l'action gouvernementale. Pour assurer cette tâche, le premier ministre dispose d'un arsenal d'instruments politiques et normatifs.

Le parti ou la coalition arrivant en tête choisit le premier ministre dans son rang. Son élection doit donner lieu à une discussion approfondie de son programme. Une telle discussion sera suivie d'un vote d'investiture à la majorité simple. Cette opération a comme finalité d'assurer le gouvernement dès son départ d'un soutien explicite de manière à anticiper les crises et l'instabilité gouvernementale. Si le premier ministre se voit refuser l'investiture, un nouveau candidat doit alors se déclarer. Il se présentera devant les parlementaires dans les mêmes conditions.

Le premier ministre peut à tout moment poser la question de confiance à la chambre des députés pour vérifier s'il jouit toujours du soutien de sa majorité. Dans le cas où les députés lui refusent la confiance, c'est-à-dire si une partie de la majorité gouvernementale se détourne de lui, dissoudre la chambre des députés s'imposera alors comme une solution de sortie de crise. Cette décision relève de la compétence du président de la République sur proposition du premier ministre. Toutefois, il peut ne pas recourir à cette option en demandant aux partis représentés de tenter de former un nouveau gouvernement.

Cette mutation aura certainement comme avantage de garantir pour l'avenir la stabilité du pays. On n'aura plus à choisir entre des compétiteurs seuls mais entre partis politiques sur la base un programme de gouvernement. Ce système offre un triple niveau de contrôle. Le premier niveau se situe à l'intérieur même des partis. Ces derniers devenant démocratiques établiront, sans doute, des procédures efficaces pour nommer les meilleurs d'entre eux. Ensuite, le second contrôle sera effectué par les citoyens qui seront amenés à choisir lors des élections législatives la majorité correspondant le plus à leur aspiration.

Enfin, le dernier acte de contrôle se fera dans l'enceinte même du parlement lors du vote de l'investiture. Ces gardes fous sont un excellent remède aux aventures totalitaires. Car mous pensons comme Montesquieu que « tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ». La limitation du pouvoir et son contrôle constituent le sens même de la démocratie pluraliste.

III- Un pouvoir juridictionnel émancipé

Il ne suffit pas de renverser la dictature pour atteindre l'objectif de liberté. La liberté doit être contagieuse et atteindre en retour aussi bien la société que l'ensemble des pouvoirs. La libération du pouvoir judiciaire passe en effet par la levée des « mains mises » sur son autorité : fonctionnement et organisation.

1- Un pouvoir juridictionnel indépendant

Par pouvoir juridictionnel, il faut entendre les juridictions chargées de trancher les litiges qui opposent, soit des personnes privées, physiques ou morales entre elles, soit des personnes privées à des personnes morales de droit public, c'est-à-dire aux gouvernants et à l'administration, soit encore des personnes morales de droit public entre elles. En Tunisie, il existe deux ordres de juridictions, les juridictions administratives ayant (très schématiquement) compétence pour statuer sur les litiges mettant en cause la puissance publique en tant que telle, les juridictions judicaires pour les autres litiges.

L'enjeu politico-juridique de la réorganisation pouvoir juridictionnel en Tunisie passe fondamentalement par sa libération de l'emprise politique de l'exécutif. Il s'agit de mettre un terme à son instrumentalisation au profit de la violation des droits. Pendant des années, les palais de justice ce sont transformés en des lieux de répression et de jugements en déficit de légalité. L'injustice et l'arbitraire sont devenus l'emblème d'une autorité judiciaire dévoyée.

Et les procès politiques à répétition ne sont que l'incarnation factuelle de cette inféodation sans limite. Toutefois, cette pathologie, n'est que la partie émergeante d'une maladie plus profonde qui ronge les profondeurs de l'appareil judicaire : l'estime de soi.

Laissé en friche par un pouvoir dictatorial qui ne s'y intéresse que pour défendre ses intérêts, l'appareil judiciaire est en état de délabrement avancé. Lourdeur, rigidité, archaïsme et clientélisme sont désormais les caractéristiques qui la définissent. Une telle situation rend la relation avec le justiciable non seulement compliquée mais surtout porteuse d'une insécurité certaine. C'est pourquoi, quand on interroge les citoyens sur l'image qu'ils ont de leur appareil judiciaire, ni équité, ni efficacité, ni justice ne sont invoqués.

Or le risque d'un tel raisonnement peut conduire à entretenir la suspicion à l'encontre de la composante humaine (magistrats, greffiers, agents administratifs...) de l'appareil en la rendant seule responsable de l'état dans lequel se trouve notre justice. On le sait, l'ambiguïté du totalitarisme à l'égard des juges réside souvent dans le fait que tout en voulant les instrumentaliser, il cherche par tous les moyens à les déconsidérer aux yeux de l'opinion publique par méfiance et mépris. Ainsi, magistrats et autres agents de la justice sont constamment mis sous pression, contrôlés et parfois opprimés. Réduit à un rôle de subalterne de l'exécutif, ils sont peu respectés en tant que corps constitutionnel. D'où l'urgence de réhabiliter la justice dans son rôle de corps constitutionnel indépendant.

Pour ce faire, cette réforme doit reposer sur un vaste retournement de valeurs, au sens « révolutionnaire » du terme, ou comme on retourne la terre l'un champ pour encourager l'action des germes de vie. Le réveil des valeurs correspond ici aux contrepoisons sécrétés par l'Etat démocratique en réaction contre la pollution de l'appareil. Deux moyens sont porteurs de cette mutation.

D'une part, sur le plan juridique l'indépendance de la justice doit être non seulement inscrite dans la constitution, mais également garantie et protégée par l'instauration d'organe (un conseil supérieur) de régulation dont la composition ne doit laisser aucune place à l'influence de l'exécutif.

D'autre part, cette indépendance ne peut dépasser le cadre de la reconnaissance légale pour devenir réelle que lorsque ceux qui gèrent l'Etat l'intériorisent et la défendent comme la première des fondations garantissant les libertés. A défaut on aura toujours une indépendance légale de la justice mais dépourvue d'un ancrage dans le réel

2- <u>Vers un Etat de droit : le contrôle de constitutionnalité des</u> lois

Ces réflexions préalables ayant été faites, il nous est désormais possible de rassembler les différents écheveaux de notre argumentation afin de fonder, du point de vue de la théorie, notre manière de concevoir une organisation de la puissance publique dans l'esprit de l'Etat de droit. La constitution réciproque du droit et du pouvoir politique crée entre ces deux éléments un lieu qui ouvre et perpétue la possibilité latente d'usage du droit dont la vocation est de construire un Etat moderne de liberté. Par in effort progressif, l'Etat « légal » où les individus sont protégés contre les excès et la violation des droits et des libertés résultants de l'activité de l'Exécutif va évoluer vers un régime « Etat de droit » où le Législateur lui-même peut être sanctionné par une juridiction constitutionnelle pour non respect des règles constitutionnelles y compris (et surtout) de celles qui protègent les libertés et les droits fondamentaux.

Ainsi, il est nécessaire que les textes qui proclament et règlementent les libertés publique (individuelles et collectives) occupent une place éminente dans la hiérarchie des normes et nécessite aussi que le respect de ces textes soit assuré et sanctionné par autoritésjuridictionnelles.

Sur le premier point, il faut que le texte de la constitution s'inspirant du modèle constitutionnel allemand comporte tout un chapitre dont l'objet central est l'affirmation explicite des droits fondamentaux. Une telle option a l'avantage d'éviter toute discussion a posteriori sur la valeur juridique du préambule si par hasard ce corpus normatif se trouvait relégué à ce niveau. D'autre part, cette réforme constitutionnelle sera enfin l'occasion d'attribuer aux règles prévues par le Code de statut personnel une valeur constitutionnelle. En agissant de la sorte, le constituant mettrait ce monument du patrimoine juridique tunisien à l'abri des aléas politiques à venir.

Quand au second point, il est tributaire des solutions données aux problèmes du contrôle de la constitutionnalité des lois et de l'indépendance de l'autorité judicaire. Notre choix va vers l'instauration d'une double procédure de contrôle de constitutionnalité des lois Le premier c'est un contrôle ouvert aux citoyens et assuré par les tribunaux ordinaires (juge judiciaire et juge administratif). Cette procédure autorise les citoyens, lorsqu'ils sont attraits devant les tribunaux en application d'une loi qu'ils estiment inconstitutionnelles, à soulever la question d'inconstitutionnalité pour leur défense. Le juge peut alors écarter l'application de la loi incriminée. La deuxième procédure consiste à renforcer et élargir les compétences du conseil constitutionnel actuel pour qu'il puisse réellement jouer son rôle de gardien de la constitution et donc de l'Etat de droit.

Le conseil constitutionnel

Le conseil constitutionnel est une institution caractéristique de la démocratie et de l'Etat de droit. La constitution doit lui donner le droit d'invalider des lois élaborées certes démocratiquement mais dépourvues de fondement constitutionnel.

Le conseil ne peut s'autosaisir. il ne peut avoir à connaître de la constitutionnalité d'une loi que lorsqu'un recours est déposé.

Il peut être saisi par le président de la république, le premier ministre, les présidents des deux chambres parlementaires ou des membres de ces organes (le nombre à préciser, 40 députés ou conseillers, par exemple) sont admis à agir devant le juge de la constitution. Ce dernier doit agir pour défendre les citoyens contre tout abus de l'acte législatif.

En outre, il nous semble audacieux d'ouvrir la procédure de la saisine du conseil à chaque citoyen lorsqu'il estime que l'un de ses droits fondamentaux est violé par une autorité publique. Cependant, il appartient au juge constitutionnel de déclarer recevable uniquement les plaintes sérieuses et dont il espérait qu'elles feront jurisprudence sur le respect des droits fondamentaux

Enfin, chaque juridiction ordinaire (administratif ou judiciaire) est dans l'obligation de faire appel au conseil constitutionnel avec « un recours pour le contrôle de la constitutionnalité » lorsqu'elle estime qu'une loi est contraire à la constitution. Le conseil constitutionnel doit avoir le monopole de l'interprétation de la constitution pour l'ensemble des juridictions.

On ne peut terminer ce chapitre sans appeler de nos vœux, d'une part, à la ratification de tous les textes internationaux des droits humains et leur garantir une supériorité hiérarchique sur les normes nationales et une application effective.

C'est seulement ainsi que nous mettrons un terme à la vitrine des

droits humains et nous cesserons la comédie de la « bureaucratie des droits de l'homme » ³, et, d'autre part, à l'obligation de mettre un terme (Sans équivoque) à la violation de la constitution par un style rédactionnel qui consiste à renvoyer systématiquement aux lois pour expliciter et donner un contenu aux grandes dispositions constitutionnelles.

³ Le terme est d'Amnesty international pour qualifier le régime de ben Ali.

Une telle pratique est doublement contestable. Elle est contestable sur le plan juridique car c'est une attitude schizophrénique du constituant qui pose une règle constitutionnelle et autorise en même temps sa violation par le législateur. Elle est également contestable sur le plan politique car elle pose un problème d'éthique démocratique. Cependant, et à dire vrai ce détournement de la constitution cessera de produire de l'effet avec l'instauration d'un réel contrôle de constitutionnalité.

Conclusion : pour une République décentralisé

Pour dissiper le brouillard entretenu par la dictature, il faut franchir différentes étapes de compréhension. Partant des ambitions, on doit dépasser le cercle des illusions, pour parvenir enfin aux repères des exigences réalistes.

Une distinction préalable s'impose d'abord entre l'Etat de la République (global) et l'Etat personne juridique. La première notion fait référence à la forme unitaire de notre Etat qui englobe l'ensemble des personnes morales de droit public (y compris les collectivités territoriales) dans une finalité commune le service de la nation . Quant à la deuxième notion, elle traduit davantage l'appellation du langage courant qui assimile à un acteur un partenaire juridique. Ainsi ; l'Etat personne juridique, peut se mesurer aux collectivités territoriales dans un débat sur le partage du pouvoir , et à la limite dans des rapports de force , tandis que l'Etat de la République dépasse ce niveau de débat , car il assure la synthèse de l'organisation des pouvoirs publics , dans une position supérieure commune à toutes les autorités .

La décentralisation réalise une sorte d'organisation dans laquelle les collectivités locales retrouvent non seulement une liberté décisionnelle, mais également des compétences fonctionnelles leur permettant de s'administrer librement.

Pour aboutir à un tel modèle organisationnel, il faut, d'une part, abroger la tutelle exercée par le présentant de l'Etat (wali) et le remplacer par un contrôle de légalité, et d'autre part, reconnaitre des domaines d'intervention réservés à chaque collectivité territoriale, et enfin, créer une autre collectivité territoriale intermédiaire entre l'Etat et les communes : le niveau régional peut nous paraître un territoire pertinent .

Ainsi se trouve confirmée la liberté locale, conçue comme une prise de responsabilité des acteurs locaux. Mais cette réforme ne peut réussir que si les élus locaux disposent sur place d'interlocuteurs aptes à dialoguer et à décider au nom de l'Etat. Ainsi, la modernisation des structures de l'administration déconcentrée s'impose alors comme une ardente obligatoire.

Toutefois, la portée de la décentralisation ne peut réduire ç une technique de répartition des pouvoirs. Sa principale vertu réside dans l'espace de liberté politique qu'elle offre aux citoyens qui seront amenés par leur engagement politique à gérer leurs affaires locales à donner sens à une véritable démocratie locale. Outre cette finalité civique, l'émergence de cette catégorie de démocratie va permettre également d'inculquer au Tunisien les notions qui ont disparu de son lexique politique : intérêt général, respect de l'autre engagement collectif, l'amour de la « chose publique » ... Bref ... une pratique polico-sociale moderne.

On devrait ainsi voir naitre un contre pouvoir démocratique apportant rééquilibrage par le bas de l'exercice du pouvoir au sein de l'Etat. Encore un antidote contre toute tentative de centralisation et de concentration du pouvoir par un homme ou un parti. Tocqueville a pour toujours souligne que la démocratie politique ou administrative, ne peut fonctionner que grâce à la vertu d'une citoyenneté de proximité. (Cette réforme territoriale nécessaire fera ultérieurement l'objet d'une étude plus approfondie).

Ainsi, de même que Christophe Colomb se croyant aux indes découvrait l'Amérique de même le régime parlementaire cherchant l'équilibre et la séparation souple des pouvoirs dans le recul d'un président omnipotent nous fait découvrir la réforme de l'Etat et de la société à travers les citoyens, et au delà du mirage de l'homme providentiel.

Ce choc culturel en retour est salutaire .ll faudra du temps , pour que la pratique d'une démocratie parlementaire fasse comprendre que les limites du pouvoir présidentiel correspond surtout à l'espace qui revient aux citoyens (directement ou à travers ses représentants) . Ce constat établi pour les institutions politiques vaut également pour le monde économique.

