

LE POINT SUR LES AMÉNAGEMENTS DU CADRE JURIDIQUE DE LA VIE POLITIQUE EN TUNISIE

Pierre SETTEMBRINI*

Dans sa déclaration du 7 novembre 1987, lorsque Zine el Abidine Ben Ali accède à la présidence de la République en vertu de l'article 57 de la constitution, le nouveau chef de l'État mentionne que cette dernière « *appelle une révision devenue aujourd'hui impérative. L'époque que nous vivons ne peut plus s'offrir ni présidence à vie, ni succession automatique à la tête de l'État, desquelles le peuple se trouve exclu. Notre peuple est digne d'une vie politique évoluée et institutionnalisée, fondée réellement sur le multipartisme et la pluralité des organisations de masse* ».

Ces orientations déboucheront sur la réforme constitutionnelle du 25 juillet 1988, retour à une normalité institutionnelle à l'aune démocratique, effaçant les dispositions de la révision de 1976 (loi constitutionnelle du 8 avril 1976 qui attribuait la présidence à vie à Habib Bourguiba, et faisait du Premier ministre le successeur désigné pour le reste de la législature, en cas de décès, démission ou empêchement absolu du Président), et réaménageant certains mécanismes relevant du registre du régime parlementaire (motion de censure et droit de dissolution).

D'autres « avancées » dans le sens du renforcement de l'État de droit sont intervenues avec la loi du 6 novembre 1995 qui constitutionnalise le Conseil constitutionnel, créé par un simple décret du 16 novembre 1987, et étend son champ de compétences qui avait été fixé par une loi du 18 avril 1990 : saisine obligatoire sur des domaines énumérés dans l'article 72 ; examen du texte, selon les cas, avant ou après le vote de la Chambre des députés ; transmission de l'avis motivé du Conseil à la Chambre, quand celui-ci intervient après le vote parlementaire. Mais ces avancées restent limitées, car le Conseil émet des avis et non des décisions, le Président demeurant l'ultime gardien de la Constitution (article 41). De plus, l'ensemble des membres du Conseil est nommé par ce dernier (loi organique du 1^{er} avril 1996), ce qui n'est pas la meilleure manière de garantir l'indépendance de cette nouvelle institution.

Pour le reste, le socle institutionnel du système politique tunisien est largement celui qui a été mis en place par le texte fondateur du 1^{er} juin 1959, témoignage d'une stabilité constitutionnelle qui contraste avec la situation prévalant chez les grands voisins (Algérie, Maroc). Cependant l'année 1997 semble marquer une seconde phase de l'ajustement constitutionnel de l'ère Ben Ali, annoncée par le discours prononcé le 28 décembre 1996 par le chef de l'État devant la Chambre des députés, prolongée par la révision de la Constitution du

* Professeur des Universités.

27 octobre 1997, la loi du 21 juillet 1997 sur le financement public des partis politiques, et enfin le discours du 7 novembre 1997, dans le sens de « *la confirmation de notre option démocratique et de nos constantes fondées sur le pluralisme* »

Au regard des caractéristiques de la vie politique et de la situation des droits de l'homme en Tunisie pendant l'année 1997, on est en droit de s'interroger sur la portée de ces réformes institutionnelles avant d'en analyser le contenu. Où l'on retrouve les questionnements classiques sur les conditions d'établissement de la démocratie, sur le rôle du droit dans ses avancées. Ainsi sait-on que la lecture des constitutions ne nous donne que des indications très approximatives sur le mode de fonctionnement des systèmes politiques. Une analyse purement « superstructurelle » du droit en gros, l'essentiel se passe ailleurs, – amènera à considérer de telles réformes comme de simples effets de démonstration, des contre-feux allumés à destination de l'opinion publique internationale, ou plus concrètement des bailleurs de fonds internationaux dont les subsides sont de plus en plus souvent liés à des conditions politiques (dispositif de la conférence de Barcelone, par exemple). Mais une telle approche, sorte de pendant inversé d'un juridisme qui collerait au discours officiel, omet une donnée essentielle des dynamiques politiques, qui est que les conditions d'utilisation des instruments juridiques par les acteurs politiques ne sont pas des invariants, sauf à rejoindre les thèses essentialistes, culturalistes sur la non-démocratie arabo-musulmane. De ce point de vue, par exemple, la création d'un Conseil constitutionnel n'est pas indifférente, même si l'institution est étroitement balisée ; et ceci d'autant que le discours présidentiel du 7 novembre 1997 annonce une révision de la constitution qui donnerait une portée contraignante aux avis du Conseil, pour l'ensemble des pouvoirs publics. Elle ne dispense pas non plus d'une analyse interne de la réforme, de la cohérence entre le dispositif et les objectifs affichés par ses initiateurs.

L'un des points de la réforme qui mérite d'être souligné est qu'elle déborde les questions de l'organisation institutionnelle pour concerner les conditions de la compétition politique, participant d'un mouvement général – au Maghreb comme dans les pays occidentaux – visant notamment à en maîtriser la dimension financière.

La loi constitutionnelle du 27 octobre 1997 et l'élargissement du champ du référendum

La principale disposition de la réforme de 1997 vise à l'instar de la révision de la constitution française en 1995, à élargir le champ du référendum législatif. Comme en France, ce champ était limité à l'organisation des pouvoirs publics et aux traités. Le Président de la République peut désormais soumettre directement au référendum les projets de loi « *ayant une importance nationale ou les questions touchant à l'intérêt supérieur du pays* ». Comme le Président apprécie seul cette qualification, formulée en termes particulièrement généraux, c'est l'ensemble du champ législatif qui est dorénavant couvert par cette procédure de démocratie semi-directe. Il est également mentionné que ces projets et questions ne doivent pas être contraires à la constitution. On se

souvent des utilisations gaulliennes de l'article 11 en France, révisant la constitution par la voie du référendum législatif. Si la saisine du Conseil constitutionnel est, depuis 1995, obligatoire sur les projets de lois référendaires, le Président tunisien reste là encore maître du jeu, dans la mesure où il n'est pas tenu de suivre les avis du Conseil.

L'extension de la procédure référendaire à la révision de la Constitution est une autre manifestation du renforcement du pouvoir présidentiel. Selon le nouvel article 76, le Président peut soumettre à référendum les projets de révision de la constitution, alors qu'antérieurement celle-ci n'était révisable que par la seule voie parlementaire. Peut-il organiser un référendum sans passer par la première phase parlementaire du vote d'une résolution à la majorité absolue par la Chambre des députés? Le texte n'est pas totalement clair sur ce point, même si l'article 77 dispose que la chambre «délière» sur la révision proposée. En tout état de cause, la perspective de révisions sur des dispositions essentielles ayant trait au mandat présidentiel, envisageables dans le cadre du probable prochain quinquennat du président Ben Ali, peut expliquer la volonté de rechercher un label du suffrage populaire pour des réformes de cette nature.

La réforme de 1997 met également fin à une anomalie du texte de 1959 qui avait établi un domaine de la loi (liste de matières énoncée aux articles 34 et 35) sans déterminer en parallèle un domaine réglementaire, ce qui signifiait en clair que le législateur n'était pas véritablement limité par ces dispositions. Le nouvel article 35 remédie à cette lacune en énonçant que «*les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, relèvent du pouvoir réglementaire général*» et surtout protège ce domaine réglementaire en organisant une procédure d'irrecevabilité des textes législatifs, mise en mouvement par le Président de la République, devant le Conseil constitutionnel, qui doit se prononcer dans les dix jours. Le pouvoir réglementaire étant exercé par le Président (article 53), ces dispositions vont encore dans le sens du renforcement de ses pouvoirs constitutionnels, ce qui constitue finalement le principal enseignement que l'on peut tirer de l'analyse de la révision de 1997.

Quant aux ajouts à l'article 8, ils ne font que constitutionnaliser certaines dispositions de la législation sur les partis politiques qui visent notamment à proscrire les partis qui s'appuieraient fondamentalement sur «*une religion, une langue, une race, un sexe ou une région*», ou ceux qui ne s'engageraient pas à bannir «*toute forme de violence, de fanatisme, de racisme...*», ou encore ceux qui refuseraient de souscrire aux grands principes de la République, dont ceux relatifs au statut personnel. Un tel dispositif, très similaire à celui de la constitution algérienne de 1996 (article 42) écarte, en principe, les mouvements islamistes de la compétition politique institutionnelle, mais peut aussi être orienté vers d'autres cibles, du fait du caractère très général des motifs d'interdiction.

La nouvelle réglementation du financement des partis politiques

Second pan de la réforme institutionnelle, la loi du 21 juillet 1997 relative au financement des partis politiques, dispose que ceux-ci, sous la condition qu'ils soient représentés au parlement, bénéficient d'une prime annuelle

répartie entre une partie fixe (60 000 dinars) et une partie variable calculée en fonction du nombre de députés de chaque parti. Pour recevoir ce financement public, les partis devront présenter leurs comptes devant la Cour des comptes.

Ce dispositif, qui succède à un système d'aides présidentielles aux partis d'opposition, a donné lieu à de vifs débats parlementaires, contrairement à la révision de la constitution qui n'avait suscité que quelques observations prudentes sur les dangers de dérive de la procédure référendaire. Les principales critiques portent sur l'exclusion des partis légaux qui n'ont pas de représentation parlementaire (le Parti Social Libéral de Mounir El Beji et le Rassemblement Socialiste Progressiste de Najib Chabbi), alors même qu'ils participent à la compétition électorale ; l'absence de plafonnement des contributions individuelles et des dons des entreprises, qui profitent très largement au parti au pouvoir ; le défaut de règles relatives à la publication des comptes des partis, qui garantiraient une transparence de leurs financements ; la modicité de l'enveloppe attribuée aux partis qui, selon Ismail Boulahya, secrétaire général du MDS, « *ne représente pas le quart du budget de la Fédération de football* ». Et il poursuit : « *le rôle des partis politiques n'est-il pas plus important que celui d'une association sportive ?* »⁽¹⁾.

Les critiques les plus radicales viennent du RSP, sous la plume de Nejib Chabbi : « *le parti au pouvoir a réussi, en modifiant sa structure et son nom, à conserver ses anciennes positions et ses anciennes relations avec l'État et les institutions représentatives. Cette réussite constitue un revers pour la démocratie... Trois facteurs au moins ont empêché la réussite de cette expérience : une certaine confusion entre la présidence de l'État et celle du parti au pouvoir, une corrélation étroite entre les législatives et les présidentielles et le maintien d'un code électoral inadéquat... Les quelques amendements introduits n'ont été d'aucune utilité, car ils conservent au pluralisme un caractère purement formel en maintenant la domination quasi-totale du parti au pouvoir sur les institutions de l'État* »⁽²⁾.

Au-delà de cette analyse très négative du bilan des réformes institutionnelles, force est de constater que l'opposition risque de manquer singulièrement d'assise financière pour mener campagne de manière significative, lors des prochaines échéances électorales de l'automne 1999, avec le handicap supplémentaire d'un couplage des présidentielles et des législatives (loi constitutionnelle du 8 novembre 1993). Ne disposant pas des ressources alternatives que constituent les cotisations des adhérents ou les aides des entreprises, les partis autres que le RCD dépendent totalement des financements publics. Cette spirale de la faiblesse est bien illustrée par les déboires de la presse d'opposition, dont la plupart des titres ne paraissent que de manière irrégulière, sinon sporadique. Et l'on ajoutera que la nouvelle loi s'abstient de comporter des dispositions qui auraient pu gêner le RCD dans le financement de sa propre campagne.

(1) Compte rendu du Conseil national du MDS, *AS Sabah* du 14-4-98.

(2) *Al Maoukif*, août 1997.

Certes, quel que soit le résultat des futures élections, l'opposition parlementaire devrait se retrouver renforcée, du fait de l'application de la réforme du mode de scrutin annoncée dans le discours du 7 novembre 1997. Dorénavant, celle-ci bénéficierait automatiquement de 20 % des sièges à la Chambre des députés et dans les Conseils municipaux. Extension du système actuellement appliqué pour les législatives (19 sièges sur 169 sont réservés aux partis non représentés après le vote par circonscription, et répartis à la proportionnelle), ce projet de réforme marque l'échec et l'abandon pour les municipales de la formule mixte de scrutin majoritaire-scrutin proportionnel, similaire à celle qui est pratiquée en France, et qui a abouti aux résultats peu présentable des municipales de 1995 (4000 sièges pour le RCD, 6 pour l'opposition). Au surplus, la portée « démocratique » de cette réforme du mode de scrutin est sérieusement obérée par le maintien du scrutin de liste majoritaire à un tour pour le vote par circonscription, s'appliquant donc à 80 % des sièges à pourvoir au parlement, aux effets particulièrement meurtriers pour les partis minoritaires, et pourrait l'être plus encore si les scores de l'opposition devaient atteindre des niveaux comparables à ceux de 1994 (2,7 % des voix). Dans ce cas de figure d'un pluralisme décrété mais non pratiqué, on voit mal de quelle légitimité l'opposition parlementaire pourrait se prévaloir.

L'une des conséquences fâcheuses de l'omniprésence du RCD dans les institutions représentatives est que ce dernier dispose d'un monopole de fait pour la présentation des candidatures à l'élection présidentielle, chaque candidat devant être présenté par au moins trente « grands électeurs » (députés ou présidents de Conseil municipal). La conjonction des échéances présidentielle et législative s'accommoderait mal d'une candidature unique pour la première (pratique constante depuis l'indépendance) qui compromettrait la compétition électorale pour la seconde. Mais il reste encore un 7 novembre, anniversaire propice aux révisions constitutionnelles, avant les élections de 1999⁽³⁾.

(3) Il est de coutume qu'à chaque commémoration du 7 novembre – date de la prise de pouvoir de Ben Ali – le président de la République annonce des réformes dans les domaines politique, institutionnel, économique et social.