



**Tunisia Constitutional e-Forum**

# **Les Aspects Techniques de la Rédaction de la Constitution**

**Bsili Adel**

Legal Advisor

National Constituent Assembly of Tunisia

*This article was prepared for Right to Nonviolence's Tunisia Constitutional e-Forum*  
[www.righttononviolence.org/mecf/tunisia/#e-forum](http://www.righttononviolence.org/mecf/tunisia/#e-forum)

Suggested citation: Bsili Adel, *Les Aspects Techniques de la Rédaction de la Constitution*, RIGHT TO NONVIOLENCE TUNISIA CONSTITUTIONAL E-FORUM, 2 October 2012,  
<http://www.righttononviolence.org/mecf/mr-bsili-adel/>

[www.righttononviolence.org/mecf/tunisia](http://www.righttononviolence.org/mecf/tunisia)

## **Les aspects techniques de la rédaction de la Constitution**

Depuis sa mise en place en novembre 2011, le rendement de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) n'a été évalué que politiquement et ce même pour sa tâche essentielle : la rédaction de la Constitution.

Ainsi, l'aspect technique n'a pas été suffisamment analysé ce qui empêche une compréhension générale et objective.

Les élections du 23/10/2011 ont donné des résultats qui laissent certains perplexes quant à la configuration politique **hétérogène** de l'ANC, élément important qu'il faut souligner.

Configuration hétérogène du cadre partisan présent à l'ANC, d'abord, nous avons eu 19 partis et 8 listes « indépendantes ». Ainsi, nous étions en présence de 27 « entités politiques ».

Ensuite, on savait qu'au sein même de ces entités, la composition est très hétérogène. En effet, les « affinités » politiques des membres n'étaient pas assez claires pour présager un cadre partisan assez homogène<sup>1</sup>.

C'est dans ce sens que les plus avertis se sont vite posé la question : Qui va écrire la Constitution : une Assemblée multipartisane ou 217 élus d'une Assemblée ?

Techniquement, on s'est posé la question sur les mécanismes et outils « parlementaires » à adopter pour assurer que la rédaction de la constitution, en tant qu'un acte législatif, ne soit pas affectée par ce cadre politique très hétérogène et confus !

Le 13 février 2012, l'ANC a entamé effectivement le processus de la rédaction de la Constitution. Elle a choisi, par un consensus général, la technique de la « feuille blanche » comme point de départ pour avoir au final **Une** Constitution.

Après 7 mois de travail, la feuille blanche a aboutit à 6 documents émanant de 6 commissions.

La technique a-t-elle échoué ? Avons-nous fait le mauvais choix ?

Nous allons démontrer ( en 1<sup>ère</sup> partie) que le choix de la feuille blanche était le choix le plus judicieux qu'a fait l'ANC. Si le résultat au final n'était pas celui escompté, c'est à cause du cadre légal et structurel, lacunaire et confus, qui a pesé négativement sur tout le processus empêchant, momentanément, le résultat attendu (2<sup>ème</sup> partie).

## **I. La feuille blanche : un choix judicieux**

Après 7 mois, certains juristes et même des élus se sont posé la question si le choix de la feuille blanche n'était pas une erreur ? La réponse est Non car non seulement ce choix avait ses raisons, mais surtout, ses effets positifs étaient importants mais malheureusement ignorés.

### **a) Les raisons d'un choix**

La première action législative<sup>ii</sup> de l'ANC était celle relative aux textes de l'organisation provisoire des pouvoirs publics (OPPP) et du règlement interne (RI).

Durant cette action entamée immédiatement après la 1<sup>ère</sup> séance inaugurale, les membres des 2 commissions<sup>iii</sup> élues à cet effet se sont vu « imposés » directement ou indirectement, des textes proposés par la majorité.

Ainsi, pour la Commission de l'OPPP, la majorité a présenté dès le départ un texte « forçant » que le débat soit fait exclusivement à son propos. Quant à la Commission du RI, on été en présence, au 2<sup>ème</sup> jour des travaux, de 3 documents : un, émanant du rapporteur qu'il a présenté au nom du CPR<sup>iv</sup>, le texte émanant du comité d'expert de Mr YBA<sup>v</sup> et un texte « adopté » par le parti NDA<sup>vi</sup>.

Le texte du RI proposé par NDA a été retenu par élimination des 2 autres projets pour des motifs différents : le 1er été très lacunaire, le second conçu pour une Assemblée focalisée spécialement sur la Constitution et ne présentait pas les mécanismes et outils nécessaires pour le travail parlementaire.

Les élus n'appartenant pas à la majorité, membres des dites commissions ou non, avaient le sentiment qu'on leur a **imposé** des textes. Ce sentiment a engendré une crainte : verra-t-on le même scénario pour la Constitution ? Va-t-on imposer un projet de Constitution ?

Cette crainte a été partagée et exprimée par plusieurs composantes de la société civile qui, avec l'aide des houleux débats durant les plénières<sup>vii</sup>, ont pu « forcer » la majorité à lancer des messages rassurant laissant entendre que la rédaction de la Constitution sera gouvernée par la recherche d'un consensus général.

Ainsi, dès les premières réunions des instances « constituantes »<sup>viii</sup>, le choix de la feuille blanche a été unanimement (ou presque) adopté.

Mais que signifie techniquement ce choix ?

D'une part, elle suppose qu'on aborde la rédaction du texte sans « *a priori* » et qu'elle doit se faire progressivement article par article

au fur et à mesure de l'avancement des travaux des commissions et sous l'égide du comité<sup>ix</sup>.

D'autre part, cette technique ne signifie nullement l'exclusion d'autres documents comme éléments de référence.

Ainsi, de par sa physionomie, il est clair que le choix s'est porté sur la technique la plus difficile, la plus délicate et surtout, la plus lourde, techniquement parlant. En revanche, pris dans son cadre politique, c'est le choix qui pourrait garantir au mieux une large participation citoyenne et démocratique.

## **b) Les effets positifs du choix**

Les impacts de Partir sans « a priori » et sans exclure les textes des uns et des autres étaient positifs à plusieurs niveaux.

- 1- D'abord, au sein des commissions constituantes, les élus se sont trouvés libérés de toute consigne ou directive émanant des partis. Ainsi, au fur et à mesure des réunions, le débat prenait la forme d'un partage d'idées plutôt que d'une confrontation d'opinions. Cet impact « *psychologique* » ne devrait en aucun cas être ignoré ou méconnu car il a permis un rapprochement des élus, les uns des autres. Encore une fois, le travail au sein des commissions paraît comme le cadre idéal pour l'apprentissage de « l'exercice démocratique ».
- 2- Libérés et « émancipés » des contraintes partisans, les membres des commissions se sont comportés comme de vrais élus et non comme des représentants de partis politiques. Ainsi, la disposition de l'article 119 du RI « chaque membre de l'Assemblée Nationale Constituante est représentant de tout le peuple » a pris toute sa splendeur. Les spécialistes du droit parlementaires savent parfaitement la

portée théorique d'une telle disposition et l'ampleur de la dénaturation qu'elle subit en pratique.

3- Dès que la technique arrêtée et le choix rendu public, une bonne partie de la société civile et de la population ont pris des initiatives et manifesté une bonne volonté de prendre part à la rédaction de la Constitution que ce soit par des propositions écrites ou par des demandes d'auditions.

L'engouement populaire enregistré durant cette première phase n'aurait pas été le même si le choix était différent. Des partis politiques, des associations, des experts et même de simples citoyens ont adressé à l'ANC des propositions allant d'un projet Constitution à de simples articles concernant des questions précises ou de simples recommandations.

Avec les documents déposés, les auditions (des personnalités « publiques », des experts nationaux et internationaux, des représentants de la société civile) ont permis aux élus une ouverture d'esprit sur l'environnement sociopolitique. Nulle personne ne peut nier l'impact positif de ces actions qui ont modéré plus d'une idée.

Malgré la portée de cet impact, certains (experts et élus compris) se sont posés la question après 5 mois, si c'était le bon choix !

En réalité, le doute s'est fait en fonction du résultat proposé au mois de Aout<sup>x</sup>, qui n'était pas celui escompté. Pour comprendre pourquoi le processus n'a pas abouti à son résultat « logique », il faut chercher la cause dans le cadre légal et structurel qui n'a pas aidé.

## **II. Le cadre légal et structure**

Pour élaborer le texte de la Constitution, l'ANC s'est dotée d'un cadre légal et de structures. Le caractère lacunaire du 1<sup>er</sup> n'a pas été correctement traité par des instances affectées par une certaine inertie.

### a) Un cadre légal lacunaire

Le cadre légal pour la rédaction de la Constitution fait référence à 2 sources : d'une part, la loi fondamentale du 16/12/2011 relative à l'Organisation Provisoire des pouvoirs Publics dans ses articles 2 et 3, et d'autre part, le Règlement interne.

L'article 2 du texte OPPP précise que la rédaction de la Constitution est la tâche principale de l'ANC. Son article 3 précise les modalités d'adoption de la Constitution : l'ANC adopte le projet article par article à la majorité absolue de ses membres, s'en suit une adoption de tout le projet à la majorité des 2/3 en 1<sup>ère</sup> ou en 2<sup>ème</sup> lecture et à défaut, le texte est adopté par référendum à la majorité.

Ainsi, dans la philosophie du texte de l'OPPP, la plénière débattrait et voterait un projet de Constitution, entier, harmonieux et parfaitement planifié et numéroté.

Le RI, qui aurait dû s'aligner dans ses dispositions et mécanismes sur le texte de l'OPPP, ne prévoyait pas la même procédure.

D'abord, ce 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 57 qui prévoit qu'en cas d'impossibilité du consensus, les dispositions litigieuses sont mentionnées dans le projet de texte et soumises à la plénière pour en décider.

Cette disposition est une erreur monumentale dans le règlement car aucune procédure législative ne permettait la soumission à la plénière d'un « **texte aléatoire** ». Nulle part dans le monde on

soumet à une plénière un texte litigieux à plusieurs variantes pour en décider !

Pas plus loin, l'article 60 dispose que la commission prend ses décisions à la majorité de ses membres présents par vote à main levée.

Ensuite, l'article 65 dispose que chaque commission soumet au comité de rédaction et de coordination les articles relatifs au thème dont elle est saisie.

Donc, si on se limite à ses dispositions, on doit s'attendre à 6 projets de textes, émanant des 6 commissions, pouvant contenir des dispositions contradictoires ou controversées et rédigées sous différents styles !

La logique suppose que ces aléas seront corrigés par le comité de coordination.

Hélas ! le dernier paragraphe de l'article 104 prévoit que le dit comité établit la version définitive du projet de la Constitution en conformité avec les recommandations et résolutions de la séance plénière. Ainsi, le texte interdit « formellement » au dit comité un droit de regard sur les travaux des commissions. Seule la plénière pourra en changer la teneur.

Effectivement, à la réception des travaux des commissions constituantes, on s'est trouvé face un document un peu bizarre. Des commissions ont présenté un projet à une seule variante appliquant l'article 60, d'autres ont présenté une rédaction à plusieurs variantes par application de l'article 57 avec tout ce qu'a engendré ce cadre de redondances et de contradictions.

Pour l'histoire, le 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 109 du RI dans sa version initiale prévoyait le remède à un travail disparate en

[www.righttononviolence.org/mecf/tunisia](http://www.righttononviolence.org/mecf/tunisia)



disposant que chaque commission est tenue de procéder à une rédaction conforme aux critères formels d'un texte constitutionnel permettant son intégration au projet final de la Constitution. Le même paragraphe **oblige** à cet effet, la commission à collaborer étroitement avec le comité de rédaction. Hélas ! Cette disposition a disparu !!!

Ce sont ces obligations de rédaction et de coordination qui ont fait défaut durant l'étape finale (d'approche) de la 1<sup>ère</sup> phase et qui ont affecté tant la qualité du texte que sa portée. On s'est rendu compte tardivement qu'une défaillance structurelle y est pour quelque chose.

## **b) Des structures inertes ?**

Initialement, le RI prévoyait 8 commissions<sup>xi</sup> constituantes et un comité mixte pour la rédaction de la Constitution. Après les débats en séance plénière, la version finale a ramené le nombre de commissions à 6 avec un comité de coordination et de rédaction.

Les obligations formelles des commissions et les prérogatives accordés au comité de rédaction prévus initialement ont été réduits au stricte minimum par souci de réduire le nombre des dispositions du RI (364 articles).

Le choix de créer autant de commissions était fondé sur la volonté de faire associer le maximum d'élus et des partis à la rédaction de la Constitution. Théoriquement, on ne peut critiquer un tel choix car même au sens du droit parlementaire, le travail effectué au sein des commissions est d'une importance capitale car il allège la tâche des séances plénières.

Mais, Pratiquement, sans le savoir, le RI a créé 7 instances pour la rédaction de la constitution sans se rendre compte qu'en face d'un

nombre assez élevé de structures, il fallait assurer une double harmonisation ou coordination avec une planification centrale.

D'un point de vue coordination, d'abord, elle est obligatoirement à un double niveau : horizontale, entre commissions elles même, et verticale, entre les commissions et le comité.

Les dispositions du RI ont prévu des dispositions assurant la dite coordination. Ainsi, pour la coordination horizontale, l'article 66 autorise les commissions à tenir, à leur demande, des réunions mixtes afin de débattre des aspects mixtes relatifs aux thèmes dont elles sont saisies. Quant à la coordination verticale, le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 104 charge le comité de la coordination immédiate et continue des travaux des commissions.

Malheureusement, les réunions entre commissions étaient rarissimes voir quasi absentes et le résultat ne s'est pas fait attendre : beaucoup de redondances entre dispositions des différentes commissions et parfois des contradictions manifestes.

Quant à la coordination verticale, durant 5 mois, elle n'a jamais eu lieu. Est-ce une défaillance du dit comité ? La réponse est Non. En effet, durant la 1<sup>ère</sup> phase, les commissions ont accordé un intérêt primordial aux audits et discussions. Ainsi, la phase rédaction n'a commencé que courant le mois de Juin pour pouvoir déposer un 1<sup>er</sup> projet le 15 juillet. Le comité n'avait pas ainsi la matière pour assurer la coordination. En d'autres termes : que va-t-il coordonner en l'absence de projet de texte rédigé par les commissions.

L'annonce subite de la date du 15 juillet comme échéance donnée aux commissions pour déposer leurs projets a engendré une rédaction « en urgence » empêchant son traitement comme il se doit pour lui éviter tant de lacunes quant au fond et quant à la forme.

C'est dans ce cadre qu'il faut poser le problème d'absence de planification (ou planning) dont l'ANC a beaucoup souffert.

Aucune instance de l'ANC n'a pris le soin de planifier l'action de ses différentes instances et actions. Si le président de l'ANC n'avait pas pris l'initiative de fixer une échéance au 15 juillet, on saurait encore dans une certaine navigation à vue.

Pourtant, le RI dans sa version initiale prévoyait une planification du processus constituant assez précis et contraignant. Ainsi, la phase de rédaction été segmentée en 2 étapes : la 1<sup>ère</sup>, les commissions devaient achever leurs travaux dans 7 semaines et présenter un 1<sup>er</sup> projet qui sera soumis au comité pour qu'il soit discuté en plénière en 1<sup>ère</sup> lecture. La 2<sup>ème</sup>, les commissions auront encore 7 semaines pour finaliser le projet en fonction des recommandations de la plénière et le soumettre à la plénière pour une 2<sup>ème</sup> lecture.

On avait fait, à l'époque, une projection de la durée de la phase constituante et on en a conclu qu'elle ne peut excéder les 24 semaines à partir de la date des premières réunions des commissions constituantes<sup>xii</sup>.

On doit aussi souligner que dans version initiale, le RI accordait à la conférence des présidents la compétence de la planification générale ce qui aurait pu faire associer plusieurs parties prenantes à cette action.

Toutes ces dispositions ont disparu de la version finale laissant la place à une certaine imprécision et indécision.

Aujourd'hui, le comité de rédaction essaye de prendre les choses en main en procédant à affiner le texte proposé et assurer la coordination entre les différentes commissions. Jusqu'à la date de

cette contribution, le comité fait un excellent travail d'où le droit d'être confiant en une Constitution digne de la Tunisie.

Fait à Tunis le 24/09/2012.

- 
- <sup>i</sup> - c'est ce qui explique les dissidences et désertions enregistrées par la suite.
  - <sup>ii</sup> - Action législative pris au sens du droit parlementaire.
  - <sup>iii</sup> - Commission de l'organisation provisoire des pouvoirs publics et Commission du Règlement interne.
  - <sup>iv</sup> - Parti du Congrès Pour la République
  - <sup>v</sup> - Yadh Ben Achour
  - <sup>vi</sup> - Parti Nahdha. « Adopté », car apparemment ce n'été pas le texte du parti mais celui d'un ex fonctionnaire de la Chambre des députés qu'il a soumet à ce parti.
  - <sup>vii</sup> - Les plénières consacrées à l'adoption des textes de l'OPPP, le RI et la loi des finances
  - <sup>viii</sup> - Commissions (au nombre de 6) et Le Comité de rédaction et de coordination.
  - <sup>ix</sup> - Le Comité de coordination et de rédaction
  - <sup>x</sup> - Un document rassemblant les projets des 6 commissions constituantes élaboré par le rapporteur général à destination des élus a été repris et diffusé au large public sous le titre discutable « projet de Constitution ».
  - <sup>xi</sup> - les 8 sont : Principes fondamentaux, pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, administration locale, instances constitutionnelles, contrôle de constitutionnalité des lois et Révision de la Constitution.
  - <sup>xii</sup> - Les commissions constituantes ont entamé leurs travaux le 13 fev 2012. Si on avait appliqué le RI dans sa version initiale, on aurait fini le 13 Aout.