



Strasbourg, 9 septembre 2014

CDL-LA(2014)006
Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

En coopération avec
LA COUR SUPREME DU BRESIL

**CONFERENCE SUR
LA PROTECTION DES DROITS ECONOMIQUES ET
SOCIAUX EN TEMPS DE CRISE ECONOMIQUE :
QUEL ROLE POUR LES JUGES ?**

Ouro Preto, Brésil

5-6 Mai 2014

**Le changement de Constitution en temps de crise :
l'expérience tunisienne**

RAPPORT

**Mme Ikbal Ben Moussa
Professeur à la faculté de droit et
sciences politiques de Tunis**

Le changement de Constitution en temps de crise : l'expérience tunisienne

Le 17 décembre 2010, en signe de protestation, Mohamed BOUAZIZI, un jeune marchand ambulant de fruits et légumes de SIDI BOUZID, ville située au centre de la Tunisie, s'immole par le feu devant le siège du gouvernorat, les responsables locaux ayant refusé de le recevoir et d'écouter sa plainte, suite à la confiscation de son matériel de travail. Ce geste d'immense désespoir enclenche une vague de manifestations et d'émeutes qui va se propager comme une tache d'huile pour gagner tout le pays. Comme à l'accoutumée dans les pays où règne une dictature, la réponse du pouvoir en place se résumait en une répression des manifestants qui n'a fait qu'exacerber les tensions. Jusqu'à ce jour, des zones d'ombre persistent encore sur ce que s'est réellement passé, en Tunisie, durant la période allant du 17 décembre 2010 au 14 janvier 2011, date où Ben ALI a quitté le territoire tunisien pour trouver refuge, avec certains membres de sa famille, en Arabie Saoudite. Des versions divergentes des événements, des causes et acteurs qui ont influencé leur déroulement, rivalisent. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'un malaise social, une exaspération générale générée par les difficultés économiques et sociales d'une majorité des tunisiens ont fait que le soulèvement populaire prenne de telles ampleurs. D'ailleurs, pour certains, l'origine de la révolte populaire ayant conduit à la chute de l'ancien Président remonte à 2008, date des événements de protestations dans le bassin minier de Gafsa, ayant eux-mêmes comme toile de fond le problème de chômage des jeunes et de déséquilibre régional¹. Ainsi, en 2010 comme en 2008, les jeunes chômeurs des régions marginalisées ont constitué le fer de lance de la révolte.

I- Aux origines de la révolution tunisienne : les difficultés économiques et sociales

Durant près de deux décennies, le régime de BEN ALI, usant d'un certain nombre de procédés ingénieux², a réussi à entretenir, notamment à l'égard des principaux partenaires financiers, la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international ainsi que l'Union européenne, l'illusion d'un « miracle » économique réalisé grâce à une politique économique des plus judicieuses. Or, le mouvement social de 2010-2011 a détruit la chimère de la performance économique et sociale en mettant à nu les difficultés et les failles du modèle économique tunisien ; « Les plus importantes d'entre elles sont centrées sur le chômage et l'exclusion, notamment des jeunes, sur la fracture régionale, sur la précarisation du travail, sur la corruption et

¹ - ALLAL(A), « Trajectoires révolutionnaires en Tunisie. Processus de radicalisations politiques 2007-2011 », *Revue française de science politique*, VOL 62, n°5-6, pp 821-841.

²- Dans un rapport intitulé « La Tunisie d'après le 14 Janvier et son économie politique et sociale. Les enjeux d'une reconfiguration de la politique européenne », Béatrice HIBOU, Hamza MEDDEB et Mohamed HAMDY énumèrent et décortiquent les différentes techniques qui ont été mises en œuvre par le régime déchu afin d'élaborer la fiction du « bon élève ». Il s'agit notamment d'un choix astucieux des comparaisons, de glissements dans les techniques de comptabilisation et de classement, de l'oubli des performances passées, de l'appropriation des phénomènes sociaux, de l'occultation d'informations divergentes, d'une habile mise en scène des chiffres et d'un glissement sémantique fondateur autour de la stabilité. La politique des bailleurs de fonds qui n'étaient pas dupes de ces artifices, a, d'après les trois chercheurs, contribué à la construction de la fiction du miracle économique tunisien : HIBOU(B), MEDDEB(H), HAMDY(M), *Rapport précité*, Réseau Euro-méditerranéen de Droits de l'Homme, Copenhague, Juin 2011.

l'interventionnisme croissant des proches du pouvoir dans l'économie. »³.

Certes, comme certains observateurs et commentateurs de la révolution tunisienne se plaisent à le mettre en relief, le soulèvement du peuple tunisien ne se résume guère en une « révolte du ventre vide », dans la mesure où une aspiration à la liberté et à la dignité a fortement motivée les milliers de gens qui, brisant l'étau de la peur, ont défilé dans les rues, criant leur ras-le-bol du régime dictatorial qui les gouvernait. Néanmoins, il loisible de s'interroger si le régime tunisien aurait connu un tel sort s'il avait les moyens de procéder comme la plupart des monarchies pétrolières qui profitant de leur richesse, achètent la paix sociale en en redistribuant une partie auprès de la population⁴. En outre, la dignité humaine est-elle envisageable quand l'être humain peine à subvenir à ses besoins les plus élémentaires ou quand il est contraint, pour subsister, à se contenter d'une économie de la débrouille qui « reflète un quotidien fait de labeur, de privations mais également d'incertitudes et d'insécurité ; il faut simultanément faire preuve de ruse et d'être capable d'« encaisser » les tracasseries qui ponctuent le quotidien ; accepter un emploi déclassé précaire et sous-payé ; jongler avec l'endettement et se débrouiller en vivant en marge de la légalité ; être perpétuellement susceptible d'être puni, racketté ou dénoncé. »⁵ ?

II- L'adoption d'une nouvelle Constitution : diverses exigences

Dans quelle mesure l'adoption d'une nouvelle Constitution constitue-t-elle un remède efficace à la crise aiguë, que traverse un pays, aussi bien sur le plan politique que social et économique comme c'était le cas de la Tunisie au lendemain de la révolte populaire?

Il est certes que le changement de Constitution représente un élément essentiel de la transition démocratique dans la mesure où il permet d'asseoir les fondements juridiques d'une organisation des pouvoirs et d'une redéfinition des rapports entre l'Etat et le citoyen qui répondent aux impératifs démocratiques.

Après la révolution, l'adoption d'une nouvelle Constitution a été une revendication du sit-in de KASBAH 2 qui traduisait une volonté de rupture totale avec l'ancien système. Cette revendication était à l'encontre du point de vue soutenu par certains qui, arguant de la nécessité d'assurer la stabilité du pays et la continuité de ses institutions, défendait l'option de conserver la Constitution en vigueur et d'y apporter les modifications susceptibles de l'épurer des dispositions anti-démocratiques introduites, par le biais des révisions successives, en vue de renforcer le statut de l'ancien Président. Mais en fait, l'ancienne Constitution ne pouvait être maintenue qu'au prix de sa violation. En effet, l'article 57 de la Constitution du 1^{er} juin 1959 qui traitait de la vacance de la présidence exigeait que de nouvelles élections présidentielles soient organisées dans une période de temps variant entre quarante cinq jours au moins et soixante jours au plus. De plus, le même article précisait qu'il ne peut être procédé à la modification de la Constitution au cours de la période de la présidence par intérim. Or, il était absolument impossible d'organiser les élections présidentielles dans les délais prescrits par la Constitution et ce pour deux raisons

³ - *Rapport précité*, p. 14.

⁴ - BERNARD-MAUGIRON(N), « Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition », *Annuaire IEMed. de la Méditerranée*, 2013, pp 51-58.

⁵ - MEDDEB(H), « La course à EL KHOBZA », *Revue ECONOMIA*, n°13, nov. 2011-fév. 2012, p.51. EL KHOBZA en arabe signifie le pain.

essentielles. D'une part, le pays traversait une période très difficile sur tous les plans, notamment le plan sécuritaire, qui rendait l'organisation des élections une mission quasiment impossible. D'autre part, des élections organisées, en respect de ce délai, ne pouvaient avoir lieu que sur la base des règles constitutionnelles et légales taillées sur mesure, en faveur de l'ancien président. C'est ainsi que la solution qui s'est finalement imposée consistait à faire table rase du passé et à adopter une nouvelle Constitution, une mission confiée à une assemblée constituante élue aux suffrages universels directs.

III- Révolution et désenchantement

A la question si la révolution en Tunisie a permis de répondre aux aspirations de ceux qui l'ont faite au changement social, notre réponse ne peut qu'être nuancée. En effet, à considérer les apports de la nouvelle Constitution, notamment en ce qui concerne la garantie des droits économiques et sociaux, question que nous traiterons ci-après, nous pouvons répondre par l'affirmative. Par contre, à se fier à la situation économique et sociale que connaît le pays durant ces trois années, nous ne pouvons que constater une stagnation sinon une détérioration sensible.

Comme nous venons de le souligner, les revendications portées par le soulèvement populaire en Tunisie étaient la liberté et la dignité économique. Les différents facteurs qui ont entraîné la chute de l'ancien Président étaient le chômage qui a touché notamment les jeunes diplômés, les inégalités régionales ainsi que le phénomène de corruption au sein des plus hautes instances décisionnelles du pays. Or, concernant ces différentes questions, la situation n'a pas vraiment connu d'amélioration. Bien au contraire, la révolution a eu des incidences néfastes sur le plan économique et social. L'instabilité politique, l'absence d'une vision claire, l'exacerbation des revendications sociales ont engendré la régression des investissements étrangers de même que la contraction des investissements nationaux. Les recettes provenant du secteur touristique ont accusé une baisse notable en raison de l'insécurité qu'a connu le pays. Des milliers de nouveaux chômeurs sont venus grossir les rangs des sans-emplois. En vue de maîtriser le déficit budgétaire, le gouvernement a été amené à diminuer les subventions allouées aux produits alimentaires et pétroliers. Par ailleurs, pour faire face aux demandes sociales croissantes, le gouvernement a concédé une augmentation des traitements. Il en a découlé un accroissement considérable des dépenses publiques courantes ce qui a contraint l'Etat à recourir aux emprunts étrangers non pas pour financer le développement, surtout dans les régions les plus démunies, mais pour couvrir les dépenses publiques courantes.

Cet état des choses a d'autant plus pesé sur le processus constitutionnel en Tunisie que certains acteurs politiques n'ont pas fait preuve de sincérité envers ceux qui ont porté sur la révolution tous leurs espoirs.

En effet, durant la campagne électorale des élections du 23 octobre 2011, les électeurs peu avertis ont été l'objet d'un leurre. Des promesses ont été formulées aux électeurs de créer des milliers de postes d'emploi et de baisser les prix des produits de première nécessité. Ainsi en faisant la queue devant les bureaux de vote, ils pensaient voter pour des institutions qui allaient immédiatement répondre à leurs besoins vitaux et non à une assemblée constituante qui devait tout simplement pourvoir le pays d'une nouvelle Constitution. C'est pourquoi, très rapidement un sentiment désenchantement, du désespoir s'est installé au fur et à mesure que le processus constitutionnel et la période de transition s'éternisaient et que les gouvernements provisoires successifs ne trouvaient pas de solutions efficaces au problème de chômage et la hausse vertigineuse des prix.

En dépit de l'effort fourni par l'Assemblée Nationale Constituante, en vue de faire participer les Tunisiens, d'une manière active, à l'œuvre constitutionnelle, le dialogue sur le projet de constitution organisé dans les différentes régions du pays étant une illustration de la démarche inclusive tendant à l'implication des citoyens dans la fixation des choix constitutionnels, à l'exception d'une élite, le simple citoyen ne saisit pas comment cette nouvelle Constitution est susceptible d'améliorer sa situation économique et sociale. Tout au contraire, la dégradation de la situation économique, sociale et sécuritaire n'a fait qu'accentuer le désintérêt affiché au processus constitutionnel. Plus encore, l'attention a été portée sur le coût de la nouvelle Constitution, jugée trop onéreuse, par beaucoup de citoyens qui préféreraient voir l'argent dépensé, en vue de l'élaboration de ce texte, financer le développement régional et contribuer à la création d'emplois.

Aujourd'hui, en dressant le bilan des réalisations des trois dernières années, une grande partie des Tunisiens s'accorde à estimer que l'unique acquis de la révolution est la liberté d'expression. Pour ce qui est de l'essor social et économique, tout reste à faire. Cependant, sur le plan des normes juridiques, la révolution a permis à la Tunisie de se pourvoir d'une nouvelle constitution qui garantit largement les droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels.

IV- L'apport de la nouvelle Constitution aux droits économiques, sociaux et culturels

Le processus de réforme constitutionnelle offre une précieuse opportunité de se doter d'un cadre juridique et institutionnel qui assure une protection maximale de tous les droits de l'Homme en conformité avec les normes de droit international.

Tous les droits de l'Homme, quelque soit leur nature, sont solidaires et complémentaires. Il est très important d'insister sur ce principe, car les tunisiens pendant des décennies se sont vus privés de leurs droits civils et politiques sous prétexte que la priorité était au développement économique et social. Au final, les différents dirigeants qui se sont succédé à la tête de l'Etat tunisien, n'ont pas réalisé le développement économique promis et ont très peu fait sur le plan social, tout en se permettant de priver les tunisiens de leurs droits civils et politiques. L'interdépendance des droits ne s'applique pas uniquement entre les droits civils et politiques et les droits économiques sociaux et culturels. L'indivisibilité intrinsèque s'applique également aux différents droits économiques et sociaux et culturels entre eux. Ainsi, la jouissance du droit à l'éducation dépend étroitement de la réalisation des droits à la santé et à l'alimentation, ainsi que plus généralement du droit à un niveau de vie suffisant.

L'ancienne Constitution tunisienne était peu prolixe quant à cette catégorie de droits. En effet, hormis une référence sommaire et peu détaillé au droit de travail, droit à l'éducation et droit à la santé dans le préambule, elle ne consacrait dans le corps même de la Constitution que peu de place aux droits économiques, sociaux et culturels. A l'inverse, la Constitution tout récemment adoptée par l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne réserve une place de choix à cette catégorie de droits humains. Il faut cependant noter que la consécration par la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 de la plupart des droits économique et sociaux était très attendu tellement les revendications à caractère économique et social étaient omniprésentes pendant la révolution. D'ailleurs, lors de la discussion du projet de la Constitution, les droits économiques et sociaux n'ont pas suscité de débat particulier. En effet, mise à part une certaine difficulté à faire adopter le principe d'une discrimination positive en faveur des régions les plus défavorisées ainsi que la

consécration du principe de la parité en faveur des femmes, le reste des dispositions relatives aux droits économiques et sociaux ont pu être, aisément, adoptées.

La Constitution tunisienne renferme un catalogue des divers droits économiques, sociaux et culturels. Elle consacre la liberté de constitution des syndicats (article 36) et garantit le droit syndical y compris le droit de grève (article 37). Elle proclame le droit de tout être humain à la santé et le droit à une couverture sociale (article 38). L'article 39 énonce que l'enseignement est obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans et que l'Etat garantit le droit à un enseignement public gratuit dans tous les cycles et veille à fournir les moyens nécessaires à même d'assurer la qualité de l'enseignement, de l'éducation et de la formation. En fait, concernant la gratuité de l'enseignement et son caractère obligatoire, la Constitution n'a fait qu'élever à un rang constitutionnel des normes, de nature législative, en vigueur depuis plus d'une vingtaine d'année⁶. Le droit au travail est reconnu à chaque citoyen et citoyenne (article 40)⁷. La Constitution garantit également le droit de propriété (article 41), le droit à la culture et la liberté de la création (article 42), le droit à l'eau (article 44). Dans le chapitre premier consacré aux principes généraux, l'article 12 proclame l'engagement de l'Etat à œuvrer à la réalisation de la justice sociale, du développement durable et de l'équilibre régional. Quant à l'article 7 du même chapitre, il stipule que l'Etat doit protéger la famille, la cellule de base de la société.

Par ailleurs, la nouvelle Constitution consacre certaines dispositions à la protection des droits des groupes sociaux les plus vulnérables. L'article 46 est dédié aux droits de la femme. Il stipule que « *l'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. Il garantit l'égalité des chances entre l'homme et la femme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines.* ». La même disposition met à la charge de l'Etat l'obligation d'œuvrer pour la parité des sexes dans les assemblées élues et de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'éradiquer la violence contre la femme. Cette disposition est venue apaiser les craintes d'une partie considérable des femmes tunisiennes qui croyaient leurs droits, notamment ceux garantis par le Code de statut personnel, sérieusement menacés après l'accession des islamistes au pouvoir. Le retrait officiel, intervenu il y a quelques jours, de toutes les réserves à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, constitue un pas de plus vers la garantie d'une parfaite égalité entre les deux sexes. Il faut cependant souligner que la Tunisie a maintenu la déclaration générale qui précise que le pays : « *n'adoptera en vertu de la Convention, aucune décision administrative ou législative qui serait susceptible d'aller à l'encontre des dispositions du chapitre premier de la Constitution tunisienne* ». Or, la disposition qui inaugure le chapitre premier de l'ancienne Constitution et qui a été reconduite in extenso par la nouvelle constitution énonce que l'islam est la religion de la Tunisie.

En outre, dans son article 47, la nouvelle Constitution tunisienne énumère les différents droits qui doivent être garantis à l'enfant par ses parents et par l'Etat : le droit à la dignité, à la santé et aux soins, à l'éducation et à l'enseignement. Le critère retenu par cet article pour définir les formes de protection que l'Etat doit assurer, aux enfants sans aucune discrimination, est celui des intérêts supérieurs de l'enfant.

⁶- Loi du 29 juillet 1991 sur la scolarisation obligatoire des enfants de 6 à 16 ans. Loi n°2002-80 d'orientation de l'éducation et de l'enseignement scolaire du 23 juillet 2002.

⁷- L'article 40 : « Le travail est un droit pour chaque citoyen et citoyenne. L'Etat prend les mesures nécessaires à sa garantie sur la base de la compétence et de l'équité. Tout citoyen et toute citoyenne a le droit au travail dans des conditions décentes et de recevoir un salaire équitable. ».

Quant à l'article 48, il est consacré aux personnes handicapées. Il les protège contre toute discrimination et déclare que « *Tout citoyen handicapé a le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société. L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif.* ».

A la jeunesse, une catégorie dont la participation au soulèvement populaire était des plus marquantes, le constituant a dédié l'article 8 qui figure dans le chapitre 1^{er} réservé aux principes généraux. Le dit article énonce que la jeunesse est une force vive dans la construction de la nation. L'Etat veille à assurer aux jeunes les conditions nécessaires au développement de leurs capacités, œuvre à ce qu'ils assument la responsabilité et à renforcer leur contribution au développement social, économique, culturel et politique. Cette disposition a prêté le flanc à de nombreux critiques en raison de son caractère vague. Au lieu du verbiage contenu dans cet article, il aurait mieux fallu garantir aux jeunes le droit à un premier emploi, à l'instar de la Constitution portugaise ou celle du Cap Vert.

De plus, une nouvelle organisation du pouvoir local accordant une plus grande autonomie aux collectivités locales a fait l'objet d'un large consensus, la décentralisation marquée, pratiquée jusqu'ici, constituant l'une des principales causes du déséquilibre régional.

A présent, il faut procéder à la révision du cadre juridique afin de le mettre en conformité avec la nouvelle Constitution et assurer une pleine réalisation des droits humains qui y sont inscrits.

Par ailleurs, en vue de garantir la mise en œuvre des droits économiques et sociaux inscrits dans la Constitution, la Tunisie devrait ratifier le pacte facultatif additionnel au pacte international relatif aux droits économiques et sociaux qui instaure un mécanisme autorisant aux victimes dont les droits économiques et sociaux ont été violés et qui n'ont pas obtenu justice dans leurs pays, de porter plainte aux Nations Unies.

Ainsi, la garantie et la protection dans l'ordre juridique interne des droits économiques, sociaux et culturels, tels que consacrés en droit international des droits de l'Homme et sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques, seront essentielles pour répondre aux aspirations profondes des Tunisiens, en particulier, à celles des individus et groupes les plus marginalisés.