

## **Le Fond et la forme de la nouvelle Constitution**

### **Tunisie - Une Étude de cas de l'appui du PNUD**

#### **I. Contexte et définition**

Une constitution est la loi fondamentale sur laquelle toutes les autres lois d'un pays sont fondées et doivent se conformer. La constitution est la définition fondamentale écrite (parfois tacite) du caractère d'un pays et de sa structure gouvernementale. C'est une occasion assez rare pour un législateur d'être directement impliqué dans l'élaboration et l'adoption de la constitution d'une nation. Mais il y a une tendance croissante selon laquelle les élus devraient participer activement à l'élaboration d'un tel document crucial.

L'élaboration d'une constitution est un processus qui réconcilie les groupes en conflit, renforce l'unité nationale, habilite les gens à participer à la vie publique et finalement aide à renforcer la légitimité de l'État<sup>1</sup>. La rédaction d'une constitution<sup>2</sup> survient souvent dans des circonstances exceptionnelles, telles que l'indépendance d'une nation ou après une révolution ou une transition politique d'une forme de gouvernement à un autre. Les amendements à la constitution sont plus communs, mais toute modification de la loi fondamentale d'un pays doit être faite avec beaucoup de soin.

Il existe différents moyens par lesquels une constitution peut être rédigée, y compris à travers la participation directe des citoyens, d'un groupe de travail nommé d'experts et d'un corps de représentants élus. En ce qui concerne un organe élu, son rôle peut être limité ou très actif, y compris dans l'adoption / l'approbation d'un projet présenté au parlement, la consultation lorsque le projet est soumis à des débats et des consultations publiques, et la rédaction où le parlement est chargé de développer la formulation de la Constitution.

#### **II. Le cadre des Nations Unies pour le processus d'élaboration de la Constitution**

L'unité de l'État de Droit des Nations Unies désigne la constitution comme la loi suprême du pays, qui définit et limite les pouvoirs du gouvernement et de ses différentes branches, vis-à-vis de l'autre, et du peuple, et fournit une base solide pour un état fondé sur la primauté du droit. Le terme élaboration d'une constitution couvre à la fois le processus de rédaction et la substance d'une nouvelle constitution, ou la réforme d'une constitution existante. Le processus de rédaction et la substance sont essentiels pour une élaboration réussie d'une constitution.

La conception d'une constitution et de son processus de développement peut jouer un rôle important dans les transitions politiques pacifiques et la consolidation de la paix après un conflit. Elle peut également jouer un rôle essentiel de prévention. L'élaboration d'une constitution présente est une

---

<sup>1</sup> [http://www.constitutionnet.org/files/the\\_role\\_of\\_constituent\\_assemblies\\_-\\_final\\_yg\\_-\\_200606.pdf](http://www.constitutionnet.org/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/parliamentaryinstitution/constitution-making>

grande occasion de créer une vision commune de l'avenir d'un État, dont les résultats peuvent avoir des effets profonds et durables sur la paix et la stabilité. Le processus et le contenu de la constitution nouvellement formée ou réformée vont de pair pour assurer de meilleurs résultats.

Les principes directeurs des Nations Unies et le cadre d'engagement de l'ONU dans le processus de l'élaboration constitutionnelle sont centrés sur l'appropriation nationale et l'appui aux processus inclusifs, participatifs et transparents. Un soutien doit être adapté au contexte national spécifique et émane d'un large éventail d'expertises pour assurer l'accès aux meilleures pratiques internationales et comparatives.

Une planification préalable est nécessaire pour la création et la mise en œuvre : de campagnes d'information et d'éducation civique, d'un processus de consultation publique et l'obtention de fonds, de ressources humaines et matérielles. Un dialogue national structuré (et de longue haleine), ou un processus de consultation, qui renvoie les opinions de la population aux décideurs impliqués dans le débat et l'élaboration de la Constitution, est un élément essentiel d'un processus inclusif, participatif et transparent<sup>3</sup>.

### **III. La transition démocratique et les processus d'élaboration d'une Constitution**

Après les soulèvements arabes et le changement de régime dans certains pays, les peuples ont placé leur confiance dans les parlements nouvellement élus pour rédiger un nouveau contrat social ; une constitution qui protège leurs droits et devoirs, et définir leur relation avec l'État. En tant que nouveau parlementaire cette tâche sera probablement la plus importante mais aussi la plus difficile que vous aurez peut-être à entreprendre.

La rédaction d'une nouvelle constitution ou la modification d'une constitution existante peut être réalisée soit par une Assemblée constituante, dont les membres sont chargés de rédiger une nouvelle constitution, soit à travers des parlementaires qui révisent ou au moins approuvent le texte constitutionnel révisé comme dans le cas du Maroc. Les pays arabes ont opté pour différents modèles d'assemblées constituantes. En Tunisie, l'Assemblée constituante élue a été chargée de la rédaction de la constitution qui a été soumise à un référendum populaire pour approbation, tout en agissant comme un parlement ayant le pouvoir de nommer un gouvernement intérimaire. D'autre part, en Égypte, le parlement élu a nommé les membres de l'assemblée constituante qui ont rédigé la constitution, qui a également été soumise à un référendum populaire pour approbation.

Les expériences récentes, aussi imparfaites qu'elles soient, ont mis en évidence plusieurs leçons qui doivent être apprises pour assurer la réussite du processus d'élaboration d'une constitution. L'un des facteurs essentiel, qui détermine la réussite lors de l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle constitution est de savoir à quel point le processus de rédaction constitutionnel a été inclusif. Les pays en transition souffrent généralement de polarisation politique et de fragmentation sociale. Il est donc crucial que des efforts proactifs soient déployés pour inciter à la collaboration les différents partis politiques, ainsi que d'autres acteurs politiques (par exemple les dirigeants politiques locaux et régionaux, les chefs religieux ou claniques, et les syndicats) et les différents groupes sociaux (par

---

3

exemple, les femmes, les jeunes, les minorités ethniques) afin d'assurer une constitution représentative qui sera considérée comme « légitime » et qui suscitera l'adhésion du peuple et de ses représentants politiques. En tant que parlementaire, et membre d'un groupe politique, vous devriez encourager l'inclusion et la concertation avec les différentes parties prenantes.

En plus de conférer à la constitution une légitimité et une longévité, un processus inclusif se traduira par une constitution qui répond mieux aux exigences et aux attentes du public. Le fait d'impliquer autant de « bâtisseurs de constitution » - comme les OSC, les experts, les militants, les femmes et les jeunes - dans le processus grâce à des consultations ouvertes, vous donnera une meilleure idée sur les questions prioritaires qui doivent être abordées. Cela facilitera également le consensus sur la nouvelle constitution, ce qui peut être crucial pour accélérer la réconciliation nationale après des épisodes de violence.

#### **IV. Les institutions et les procédures pour l'élaboration du cadre constitutionnel**

En plus des objectifs, il est d'usage de s'accorder sur les institutions et les règles de procédure. Ceci relève normalement de la responsabilité du pouvoir législatif ou exécutif. Un statut juridique est une nécessité pour désigner les fonctions qui ont été convenues. Parfois, il est ancré par un acte détaillé par le parlement et, dans d'autres cas, le processus est inscrit dans un instrument constitutionnel antérieur.

##### **A- le rôle des assemblées constituantes et la législature dans l'élaboration d'une constitution<sup>4</sup>**

La signification de l'expression courante « assemblée constituante » est qu'elle se réfère à un organisme représentant le peuple et qui est investi d'un unique (ou principal) « pouvoir constituant ». Une assemblée est ainsi l'organe destiné à représenter la nation, et à qui a été octroyée, au minimum, la tâche de débattre en détail le projet de constitution du pays, et d'approuver ce projet. Elle peut aussi avoir la tâche de préparer un avant-projet, ou la responsabilité finale d'adopter la loi. Les Assemblées Constitutionnelles diffèrent par la taille, la composition, et par la façon dont leurs membres sont choisis. Elles varient également dans leurs rôles, mais elles doivent au minimum discuter et adopter une constitution.

##### **B- Le Parlement peut avoir ou peut s'octroyé lui-même des fonctions en relation avec la constitution**

- établir des procédés et débattre du contenu de la constitution
- adopter des lois instituant le processus
- Nommer les membres de la commission constitutionnelle
- Voter les ressources nécessaires pour le processus
- Insister sur le contrôle du processus

---

<sup>4</sup> <http://www.constitutionmakingforpeace.org/part-3-institutions-groups-and-procedures/31-institutions-multipleroles/312-constitutional>

- Appuyer la mise en œuvre par la législation

## V. Appui au processus d'élaboration de la Constitution

Dans le domaine du développement parlementaire, il est communément reconnu que le contenu d'une constitution doit être déterminé par les citoyens de la nation. Cependant, il y a deux aspects au travail dans lequel l'appui aux capacités peut être fourni.

- **Appui à l'Assemblée constituante :** D'abord, lorsqu'une décision a été prise de créer une Assemblée constituante, un soutien peut être apporté dans le développement de l'institution temporaire. Une assemblée constituante est un organisme qui agit comme un parlement, mais qui a pour mandat principal la création et l'adoption d'une constitution.
- **Consultations publiques :** Même lorsqu'une assemblée constituante est élue et que, par conséquent, les membres sont représentatifs des citoyens, c'est toujours une bonne idée de mener de vastes débats publics sur le contenu de la Constitution. Plus l'étendue des consultations est grande, plus grande sera la légitimité du document aux yeux des citoyens d'un pays.

## Que font les Nations Unies dans l'assistance constitutionnelle<sup>5</sup> ?

Depuis le Printemps arabe, le PNUD a fourni une assistance aux Assemblées Nationales Constituantes en Libye, en Tunisie et en Irak pour soutenir leur travail d'organisme d'élaboration constitutionnel, renforcer leurs capacités en tant qu'institutions qui deviendront parlement à la suite de l'adoption des nouveaux documents nationaux et faciliter un engagement productif entre la société civile et l'ANC.

Le PNUD, qui a appuyé la transition démocratique en **Tunisie** depuis la révolution de 2011, est le principal partenaire international de l'Assemblée Nationale Constituante à soutenir le processus constitutionnel, le renforcement parlementaire, et le dialogue national, - un projet qui s'étend de 2012 à 2015. Ce travail est mené en parallèle avec d'autres projets de gouvernance du PNUD en Tunisie, qui incluent l'appui au processus électoral et au système judiciaire. Une attention particulière a été accordée par le PNUD pour aider l'Assemblée Nationale Constituante à garantir un processus constitutionnel inclusif, y compris une vaste consultation publique et l'engagement avec les organisations de la société civile dans l'ensemble du pays.

Le processus d'élaboration de la constitution en **Libye** jouera un rôle important dans sa transition politique. L'Organisation des Nations Unies est engagée dans une série d'efforts pour soutenir le processus constitutionnel libyen. La *Mission d'Appui des Nations Unies en Libye* est actuellement à la phase préparatoire de sélection des options pour le soutien des fonctionnaires et des institutions gouvernementales, en particulier l'Assemblée rédactrice de la Constitution (CDA), qui doit être élue au début de 2014. Le PNUD a également apporté son soutien à la société civile, en mettant l'accent sur la sensibilisation du public, l'éducation civique et d'autres efforts visant à permettre au public de participer de façon significative et productive au processus. Le projet « Assistance to Building a Constitution » (ABC) du PNUD s'emploie à soutenir le mandat de la MANUL pour faciliter le processus de dialogue national et constitutionnel en répondant au besoin urgent de développer les capacités d'engagement et de dialogue public en Libye.

---

<sup>5</sup> [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/unconstitutional-issue\\_1.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/unconstitutional-issue_1.pdf)

Le 20 août 2012, le Gouvernement fédéral de transition de la [Somalie](#) a terminé son mandat officiel et a été remplacé en novembre par le Gouvernement Fédéral de la Somalie (GFS), comprenant le Parlement National Fédéral (PNF) (sélectionné non élu) et un nouveau Président et Premier ministre approuvés par le Parlement Fédéral. Les nouvelles institutions de la Somalie sont guidées par la Constitution Provisionnelle, qui a été avalisée en août 2012 par une Assemblée Nationale Constituante composée de représentants politiques et communautaires sélectionnés à travers le pays. Le PNUD appuie le PNF à s'engager dans la révision et l'élaboration de la Constitution. À ce jour, cela a principalement été réalisé à travers le projet d'appui au Parlement du PNUD, qui soutient le nouveau Parlement fédéral à développer ses capacités institutionnelles pour pouvoir entreprendre ses fonctions de législation, de contrôle et de représentation. Le PNUD travaille actuellement avec ONUSOM pour soutenir le Président de l'assemblée, le Comité de surveillance et les membres du parlement en général pour entreprendre des activités de sensibilisation, d'information et d'éducation et à promouvoir l'adhésion au processus constitutionnel.

## **Le Processus d'Élaboration de la Constitution**

### ***Étude de cas : La Tunisie***

#### **A- Contexte**

Malgré un paysage politique complexe et parfois volatile, la nouvelle constitution a été adoptée en Tunisie le 27 janvier 2014 par l'Assemblée Nationale Constituante du pays. L'importance de ce document ne réside pas seulement dans son approche progressive à l'égard de certaines questions importantes et sensibles comme le rôle de la religion dans l'état et l'engagement en faveur des droits de l'homme, mais davantage dans le processus inclusif d'où il est issu.

#### **B- L'Assemblée Constituante Tunisienne**

La transition pacifique du pouvoir en Tunisie après le soulèvement a été amorcée à la fin de 2011 avec l'élection de 217 membres de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC). Le calendrier pour la rédaction de la constitution a été prévu pour une période d'un an, mais les questions politiques, économiques et de sécurité ont prévalu retardant le processus. L'ANC a adopté une constitution provisoire en décembre 2011 qui a servi de base à la nouvelle constitution adoptée le 27 janvier 2014.

#### **C- Projet d'appui constitutionnel du PNUD en Tunisie<sup>6</sup>**

Le projet d'appui constitutionnel du PNUD en Tunisie a opéré dans le même cadre et s'est concentré sur le contenu aussi bien que sur le processus visant à assurer la représentativité des aspirations du peuple tunisien. Tout au long du processus de transition, le PNUD a été le principal partenaire international de la Tunisie dans son soutien au processus constitutionnel et au développement des capacités de la nouvelle Assemblée. Le projet de soutien à l'Assemblée Nationale Constituante a concentré ses efforts

---

<sup>6</sup> PNUD Tunisie- Célébration de la première floraison du Printemps arabe : L'aboutissement du processus institutionnel tunisien

sur trois domaines prioritaires, notamment le processus constitutionnel ouvert et participatif, le renforcement des capacités institutionnelles, et le développement des mécanismes de dialogue constitutionnelles, pour assurer la participation des citoyens et de la société civile dans le processus constitutionnel et politique.

### **1- Le processus de rédaction et la mise à disposition d'expertise technique**

Tout au long du processus et à la demande de l'ANC, le PNUD a fourni une expertise juridique, constitutionnelle, technique approfondie, qui a contribué à la rédaction du projet de loi qui fut soumis à des négociations afin de parvenir à un consensus. Le PNUD a également tenu à renforcer les capacités de la société civile pour encourager sa participation dans le processus politique à travers des sessions d'entraînement sur la rédaction de la Constitution, de plaidoyer et de recherche de consensus / prévention des conflits, en ciblant en particulier les zones marginalisées.

### **2- Le dialogue et la recherche de consensus**

Afin d'assurer l'intégration des contributions des citoyens et de la société civile dans le processus constitutionnel et politique, le PNUD a appuyé le dialogue local et national à travers des sessions de renforcement des capacités concernant un certain nombre de questions, notamment la législation et la rédaction de la Constitution, ainsi qu'en ayant recours à des techniques de consultation publique.

Dans le même cadre, le PNUD a appuyé un dialogue national dans tous les gouvernorats, lequel a réuni plus de deux-tiers des membres de l'ANC avec les citoyens, les organisations de la société civile et des représentants des universités. Ces derniers ont exprimé des idées qui ont été présentées dans un rapport débattu ultérieurement dans les séances plénières.

Par ailleurs, le PNUD a également appuyé les activités de consultation de 30 651 citoyens portant sur le projet de Constitution à travers des initiatives de la société civile, tout en cherchant à connaître les aspirations et attentes des jeunes en effectuant un sondage au niveau national.

### **3- La conformité aux engagements en matière de droits de l'homme et de l'égalité des sexes**

Le PNUD, en collaboration avec d'autres agences des Nations Unies a veillé à ce que les traités et les conventions internationaux soient reflétés dans le document et soient conformes aux engagements internationaux de la Tunisie.

Le PNUD a également promu les questions liées aux disparités entre les sexes à travers la communication et l'échanges de bonnes pratiques, et la constitutionnalisation de dispositions sur l'égalité ainsi que des activités dédiées à la participation politique des femmes.

### **4- La voie à suivre – une législature plus efficace**

Afin d'assurer la mise en œuvre réussie de la Constitution, les assemblées législatives compétentes et

efficaces sont indispensables. C'est dans ce cadre que le PNUD a travaillé en vue d'assurer l'accès à la meilleure pratique comparative, parlementaire et internationale, une priorité Sud/Sud de l'assistance parlementaire, et des efforts axés sur le renforcement des partenariats entre les parlements.

En outre, le PNUD a aidé à établir des partenariats avec les départements parlementaires qui alimenteront un échange durable de bonnes pratiques, ainsi que des sessions de formation clés pour les membres de la NCA et l'administration parlementaire.

Les trois caractéristiques saluées par les principes directeurs des Nations Unies sur l'élaboration des constitutions sont l'intégration, les processus participatifs et transparents. Dans ce cadre le PNUD a investi dans l'infrastructure de l'information et encourager l'interaction avec la base pour promouvoir la transparence des activités de la NCA.

Pour plus d'informations ou de détails, veuillez contacter Mme Reem Askar  
Agent de développement parlementaire / Facilitateur (États arabes) [reem.askar @ undp.org](mailto:reem.askar@undp.org).