

Rapport

LA CONSTITUTION TUNISIENNE DU 27 JANVIER 2014 ET LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Rapport

**LA CONSTITUTION TUNISIENNE
DU 27 JANVIER 2014
ET LA GOUVERNANCE DU
SECTEUR DE LA SÉCURITÉ**

À propos du DCAF

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une organisation internationale basée en Suisse. Le DCAF assiste des États – qu'il s'agisse de démocraties établies ou émergentes – dans le développement de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité au sein d'un cadre démocratique et dans le respect de l'état de droit. Le DCAF fournit également un appui consultatif et des programmes d'assistance pratique à des États visant à renforcer la gouvernance de leur secteur de la sécurité. Le DCAF travaille directement avec des gouvernements nationaux et locaux, des parlements, des organisations internationales, la société civile ainsi qu'avec les forces de sécurité et de défense.

Le DCAF comprend actuellement 62 États-membres dont, depuis juillet 2011, la Tunisie. Dans ses activités, le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de participation inclusive et d'appropriation locale.

De plus amples informations sur le DCAF sont disponibles sur le site web du DCAF: www.dcaf.ch ou sur le site web du DCAF en Tunisie: www.dcaf-tunisie.org.

À propos de ce rapport

Le 8 mai 2015, le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) a organisé à Tunis une table ronde sur "La gouvernance du secteur de la sécurité dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014". Cet événement visait en premier lieu à analyser le cadre légal mis en place par la nouvelle Constitution en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. En second lieu, les participants ont été invités à évaluer les opportunités et les défis liés à la mise en œuvre de la Constitution dans ce domaine sensible.

Une vingtaine de participants tunisiens et internationaux ont pris part aux discussions, dont notamment

- des représentants d'institutions publiques tunisiennes telles que le ministère de la Justice, l'Assemblée des Représentants du Peuple et l'Instance Vérité et Dignité,
- des experts en droit constitutionnel et des politologues,
- des représentants de la société civile tunisienne.

Le présent rapport se base sur les discussions menées lors de la table ronde. Il présente une analyse concise des dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance du secteur de la sécurité, ainsi que les recommandations des participants quant à leur mise en œuvre. Sa publication vise à sensibiliser les milieux politiques à l'importance d'une réforme globale du secteur de la sécurité afin de le conformer à l'esprit de la nouvelle Constitution.

Remerciements

Ce projet a été réalisé avec le soutien financier des Etats membres du Fonds d'affectation du DCAF pour l'Afrique du Nord. Pour plus d'informations au sujet du Fonds d'affectation, veuillez consulter le site web: www.dcaf-tfna.org.

Le DCAF remercie également tous les participants à la table ronde du 8 mai 2015.

Auteur

Cécile Guy, *DCAF Genève*

Comité d'édition

Wided Boujeh, *DCAF Tunis*

Nassreddine Harzallah, *DCAF Tunis*

Arnold Luethold, *DCAF Genève*

Jean-Michel Rousseau, *DCAF Genève*



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LA SECURITE HUMAINE DANS LA CONSTITUTION TUNISIENNE DU 27 JANVIER 2014	7
--	---

I. LE SECTEUR DE LA SECURITE DANS LA CONSTITUTION TUNISIENNE

A. CONCEPTS ET PRINCIPES	9
B. LE RÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF	18
C. LE RÔLE DU POUVOIR LÉGISLATIF	24
D. LE RÔLE DU POUVOIR JUDICIAIRE	30

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION : DEFIS ET OPPORTUNITES

A. LÉGIFÉRER POUR LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	33
B. RELEVER LES DÉFIS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS	36
C. INSTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE ET RENFORCER LA CULTURE DÉMOCRATIQUE	38

III. RECOMMANDATIONS DES PARTICIPANTS	41
--	----

INTRODUCTION : LA SECURITE HUMAINE DANS LA CONSTITUTION TUNISIENNE DU 27 JANVIER 2014

Le 26 janvier 2014, trois ans après la chute du régime du président Zine el-Abidine Ben Ali, l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne adopte d'une voix presque unanime¹ une nouvelle Constitution pour la Tunisie. Le très haut degré de consensus relevé parmi les membres de la Constituante symbolise la volonté commune de tourner la page de l'autoritarisme et de s'inscrire dans un processus de démocratisation.

La nouvelle Constitution est le fruit de deux ans de travaux parlementaires², menés dans un contexte politique et sécuritaire délicat. Trois brouillons et plus de mille amendements ont été nécessaires avant que les différentes forces politiques ne parviennent à ce compromis historique. La société civile et en particulier le Dialogue national³ ont joué un rôle décisif dans la réussite du processus constitutionnel.

Les négociations ont entre autres porté sur la réforme de l'appareil sécuritaire de l'Etat, symbole des exactions et des violations des droits humains commises sous l'ancien régime.

L'enjeu était de taille : rompre avec l'Etat autoritaire qui faisait régner la "sécurité par la peur" et établir une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité pour regagner la confiance des citoyens. En constitutionnalisant le principe de dignité⁴, le Constituant répond à une attente des citoyens et s'inscrit très clairement dans une perspective de "sécurité humaine"⁵.

La nouvelle Constitution assure la sécurité politique des Tunisiens. Elle instaure un régime républicain, démocratique et participatif, garant du respect des droits et libertés des individus. La reconnaissance formelle du statut et des droits de l'opposition politique est un acquis majeur. De plus, avec un chapitre entier consacré à la décentralisation, la Constitution pose les bases d'un système participatif et inclusif, tant au niveau national que local.

Le Constituant a également tenu à consacrer des garanties pour la sécurité économique, sanitaire et sociale des citoyens. Ainsi, l'Etat doit œuvrer à la réalisation de la justice sociale, du

1. 200 membres de l'Assemblée Nationale Constituante sur 216 ont voté en faveur de l'adoption de la nouvelle Constitution.

2. Les travaux des commissions constituantes de l'ANC ont débuté officiellement le 14 février 2012.

3. Le Dialogue national, initié en octobre 2013 par quatre organisations de la société civile, a rassemblé une vingtaine de partis politiques afin de favoriser un consensus autour de certains points controversés de la Constitution.

4. La "dignité" est à présent intégrée dans la devise tunisienne (art. 4). L'Etat assure les conditions d'une "vie digne" (art. 21) et protège la dignité de l'être humain (art. 23).

5. Ce concept, apparu dans les années 1990, souligne la complémentarité des sécurités de l'individu, des populations et de l'Etat.

développement durable, et de l'équilibre entre les régions. Le droit à la santé, à l'enseignement, à la culture, au travail ou encore à l'eau sont garantis. La famille, les femmes, les enfants et les handicapés bénéficient également de protections constitutionnelles particulières.

La sécurité publique, c'est-à-dire la sécurité physique de l'Etat et des individus, est assurée par des forces républicaines et neutres, au service de la loi et de l'intérêt général. L'appareil sécuritaire est tenu d'agir dans le respect des droits, des libertés et de l'intégrité physique des individus. Il est également soumis aux principes de contrôle civil, de transparence et de redevabilité. Sans le mentionner explicitement, la nouvelle Constitution initie donc un droit démocratique au service de la sécurité.

L'ensemble de ces avancées constitutionnelles a fait l'objet d'une table ronde organisée par le DCAF le 8 mai 2015⁶. Lors de cet événement, les participants se sont accordés à dire que la nouvelle Constitution tunisienne formait un "cadre ambitieux" en matière de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité (Voir I). Ils ont ensuite souligné que la mise en œuvre de ce cadre comprenait des défis législatifs, politiques, institutionnels et culturels (Voir II). Afin de faciliter l'application de la nouvelle Constitution, les participants ont donc émis des recommandations à l'égard de certains acteurs (Voir III).

6. Voir la section "À propos de ce rapport" en page 2 pour plus d'informations sur cet événement.

I. LE SECTEUR DE LA SECURITE DANS LA CONSTITUTION TUNISIENNE

La nouvelle Constitution tunisienne redéfinit et organise tous les domaines de la vie publique, y compris le secteur de la sécurité, en fonction de principes, concepts et mécanismes destinés à garantir l'ordre démocratique⁷. Le Constituant avait en effet pour mission de mettre fin aux possibilités d'instrumentalisation de l'appareil sécuritaire par les dirigeants politiques. Il devait également garantir la non-répétition des mauvaises pratiques du passé, telles que la marginalisation de l'opposition politique, les violations récurrentes des droits et libertés ou encore la corruption rampante parmi les élites politiques et économiques.

A. CONCEPTS ET PRINCIPES

LA RÉPUBLIQUE, LA DÉMOCRATIE ET L'ÉTAT DE DROIT

Le préambule de la Constitution rend hommage à "l'élimination de la dictature", ainsi qu'à la volonté des citoyens de "rompre avec l'oppression, l'iniquité et la corruption" (Préambule, § 1).

Un Etat civil et républicain

Le préambule énonce l'intention du Constituant d'instaurer en Tunisie "un régime républicain⁸ démocratique et participatif dans le cadre d'un Etat civil" (Préambule, § 3). Cette disposition est

renforcée par l'article 2 de la Constitution⁹ qui dispose que "la Tunisie est un Etat civil, fondé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit". Cet article est primordial pour la gouvernance du secteur de la sécurité : outre le caractère démocratique de l'Etat, il fonde aussi son caractère "civil", en opposition à "religieux" ou "militaire".

La démocratie électorale et participative

Le préambule et l'article 2 de la Constitution

7. De nombreuses analyses de la nouvelle Constitution ont déjà été publiées. Ce chapitre se concentrera uniquement sur les éléments essentiels à la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.
8. L'adjectif "républicain" est ambivalent. D'une part, il se réfère à la "chose publique", c'est-à-dire à tout ce qui concerne l'ensemble des biens, des droits, des prérogatives de la puissance publique et des services propres à un État. Il désigne donc la propriété collective et l'intérêt général. D'autre part, cet adjectif peut aussi se référer à toute forme d'Etat non-monarchique, sans pour autant se prononcer sur le caractère démocratique du mode d'accès effectif des dirigeants au pouvoir. On tend parfois à lui donner un sens plus normatif : l'adjectif désignerait alors tout ordre libéral fondé sur les principes de citoyenneté, de bien commun, de l'état de droit.
9. L'article 2 de la Constitution ne peut être amendé.

consacrent le caractère démocratique de l'Etat. Il s'agit tout d'abord d'une démocratie électorale : en effet, le préambule garantit " l'alternance pacifique du pouvoir par des élections libres " (Préambule, § 3). Dans la même veine, l'article 3 dispose que le nouveau régime tire sa légitimité de " la souveraineté du peuple, source de tous les pouvoirs et exercée par le biais de représentants élus ou par voie de référendum ". Le multipartisme et les droits de l'opposition sont mis en exergue respectivement dans les articles l'article 35 et 60.

Néanmoins, la Constitution va au-delà d'une simple démocratie électorale. En effet, elle tente de renforcer la participation des citoyens à la prise de décision politique en instaurant une démocratie participative (Préambule, § 3). L'article 8 reconnaît la jeunesse en tant que " force œuvrant au service de construction de la Nation ". Il incombe à l'Etat d'assurer les conditions permettant aux jeunes de participer au développement social, économique, culturel et politique. De plus, la démocratie participative ne se limite pas à l'Etat central ; comme l'indique l'article 139, " les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi ".

L'état de droit

À l'origine, dans l'histoire des idées, les notions de démocratie et d'état de droit¹⁰ sont indépendantes. Néanmoins, on considère aujourd'hui que ces deux notions sont étroitement reliées et représentent les deux faces d'une même médaille. En effet, dans une démocratie, l'Etat lui-même est soumis au respect du cadre juridique qu'il instaure.

La nouvelle Constitution établit implicitement les fondements d'un état de droit en Tunisie. La suprématie de la loi et la primauté du droit sont garanties à la fois dans le préambule et dans l'article 2. Avec les articles 20 et 65, la Constitution opte pour une hiérarchie des normes très claire dont elle est au sommet. D'ailleurs, l'article 102 rend explicite la primauté de la Constitution. Toutes ces dispositions consacrent le principe de légalité qui soumet l'administration publique au droit.

De plus, le préambule consacre la séparation des pouvoirs et leur équilibre (Préambule, § 3). La structure de la Constitution représente bien ce principe : elle comprend trois chapitres instituant respectivement le pouvoir législatif (chap. III), le pouvoir exécutif (chap. IV) et le pouvoir judiciaire (chap. V), ainsi que le système de poids et de contrepoids qui les lie. Contrairement à la Constitution de 1959 qui le fragmentait en plusieurs chapitres, la nouvelle Constitution unifie le pouvoir judiciaire au sein d'un seul et même chapitre : cette nouvelle structure témoigne de la volonté d'établir un

10. La notion d'état de droit s'applique à tout système institutionnel où la puissance publique est soumise au droit. Ce concept comprend trois caractéristiques centrales : le respect de la hiérarchie des normes, la séparation des pouvoirs et l'égalité des sujets de droits.

pouvoir judiciaire fort. L'indépendance de ce dernier est également garantie à plusieurs reprises. L'une des avancées majeures de la Constitution consiste à instaurer une Cour constitutionnelle chargée notamment du contrôle de constitutionnalité des lois.

Enfin, le préambule et l'article 21 consacrent l'égalité en droits et en devoirs des citoyens et citoyennes, sans discrimination aucune. En outre, la mise en place d'un régime démocratique et de l'état de droit passe nécessairement par la garantie des droits et libertés. Ceux-ci sont consignés dans le chapitre 2 de la Constitution, lequel a fait l'objet de nombreux débats entre la Constituante et la société civile. Ils font l'objet de la section suivante de ce chapitre.

LA GARANTIE DES DROITS ET DES LIBERTÉS

Les droits et libertés fondamentaux

Les articles 21 à 37 (voir tableau récapitulatif) sont d'une importance capitale pour la gouvernance du secteur de la sécurité. En effet, ils découlent directement de la volonté du Constituant de rompre avec les pratiques de l'ancien régime. Ils consacrent un certain nombre de droits politiques et civils, ainsi que les droits du suspect, de l'accusé et du détenu. En parallèle, la Constitution tunisienne offre de nombreuses garanties pour les droits des femmes (voir notamment: art. 21, 34, 40 et 46).

Ces avancées sont nuancées par l'ambiguïté autour du droit à la vie. La Constitution le qualifie

de "sacré", mais précise qu'atteinte pourra lui être portée dans des cas extrêmes définis par la loi (art. 22). À la contradiction apparente du texte, s'ajoute le fait que le Constituant ait choisi de maintenir la peine de mort, qui n'a pourtant plus été appliquée depuis 1991¹¹.

Les droits de deuxième et troisième génération

Plusieurs droits de la deuxième et troisième génération¹², typiques des nouvelles constitutions, renforcent la sécurité économique des Tunisiens. En effet, les articles 38 à 42 garantissent respectivement le droit à la santé, à l'enseignement, au travail, à la propriété et à la culture. Les droits environnementaux trouvent aussi leur place dans la Constitution, avec le droit à l'eau (art. 44) et le droit à un environnement sain et équilibré (art. 45). La Constitution protège également les plus faibles : enfants et handicapés bénéficient d'une protection accrue de la part de l'Etat (art. 47 et 48). Tous ces droits constituent pour l'Etat une obligation positive d'agir. Ils participent au développement d'une démocratie stable, offrant une vie digne à chacun.

Les limites constitutionnelles de la restriction des droits et libertés

Ancrer dans la Constitution un catalogue de droits et libertés ne suffit pas. Il faut aussi en assurer la protection. L'article 49 constitue un rempart contre la violation des droits et libertés garantis par la Constitution. Selon cet article, toute restriction des droits et libertés :

11. Le 6 janvier 2014, un amendement de cet article proposant l'interdiction de la peine de mort a été rejeté par l'Assemblée Nationale Constituante à 102 voix contre, 50 favorables et 15 abstentions.

12. La deuxième génération consacre les droits économiques et sociaux. La troisième génération comprend notamment le droit à la santé, au développement durable, à la paix et à l'environnement. Voir sur le sujet: Abdelfatteh AMOR, "Les droits de l'homme de la troisième génération", *R.T.D.*, 1985. pp. 13-65.

- doit être fondée sur le respect du principe de proportionnalité,
- doit être compatible avec un Etat civil et démocratique,
- ne peut porter atteinte à l'essence même de ces droits et libertés.

De plus, l'article 49, combiné à l'article 102, souligne le rôle essentiel du pouvoir judiciaire indépendant en tant que protecteur des droits et libertés. Enfin, aucun amendement ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'homme et des libertés garantis par la Constitution.

Les craintes suscitées par l'affirmation de la spécificité culturelle

La mise en valeur répétitive de l'appartenance à la civilisation arabo-musulmane dans le préambule et dans le chapitre II de la Constitution dédié aux droits et libertés suscite des craintes parmi certains experts tunisiens¹³. Lors de l'élaboration de la Constitution, certains députés avaient souhaité intégrer au préambule la spécificité culturelle comme limite de l'acceptation de l'universalité des droits de l'homme¹⁴. Cette proposition n'a pas été acceptée, mais les références récurrentes aux spécificités culturelles pourraient servir de base à une interprétation plus restrictive de certaines dispositions¹⁵.

Les tensions entre Constitution et droit international

Selon l'article 20, les conventions approuvées

par le Parlement et ratifiées ont une valeur supra-législative et infra-constitutionnelle. Cette disposition, qui place le droit national tunisien au-dessus des traités internationaux, n'est pas conforme à la Convention de Vienne, à laquelle la Tunisie adhère. L'article 27 de cette Convention dispose qu'une "partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité." Le risque existe donc en Tunisie d'être confronté à des conflits entre normes constitutionnelles et certaines dispositions de traités internationaux. Enfin, un gouvernement autoritaire pourrait par exemple instrumentaliser l'article 20 pour justifier la non-application de certains traités internationaux, bien au-delà des réserves formulées par l'Etat avant leur ratification.

Les devoirs du citoyen

Si la Constitution garantit un bon nombre de droits et libertés au citoyen, elle lui impose aussi certains devoirs d'une importance majeure pour la gouvernance du secteur de la sécurité. L'article 9 dispose que la "préservation de l'unité de la patrie et la défense de son intégrité est un devoir sacré pour tous les citoyens". Cet article rend aussi le service national obligatoire, selon les conditions prévues par la loi. En outre, le citoyen est soumis au paiement de l'impôt et des charges publiques, et l'Etat s'engage en contrepartie à assurer la bonne gestion des deniers publics (art.19). L'argent ainsi collecté devrait entre autres servir à la mise en place de services de sécurité efficaces pour le pays et ses citoyens.

13. Voir notamment sur le sujet : Rafaâ BEN ACHOUR, La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/4 (N°100), p.789.

14. Un amendement du troisième paragraphe du préambule en ce sens a été refusé à l'ANC le 3 janvier 2014 à 125 voix contre, pour 35 favorables et 30 abstentions.

15. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 789.

Tableau récapitulatif des droits et libertés fondamentaux consacrés dans la nouvelle Constitution

ARTICLES	PRINCIPES, DROITS ET LIBERTÉS CONSACRÉS	COMMENTAIRES
Art. 6	<ul style="list-style-type: none"> Liberté de culte et de conscience et liberté de pratique des rites religieux Etat garant des valeurs de modération et de tolérance Interdiction de l'accusation de mécréance (ar. <i>takfir</i>) 	
Art. 21	<ul style="list-style-type: none"> Principe d'égalité entre citoyens et citoyennes sans aucune discrimination 	<ul style="list-style-type: none"> Voir aussi article 46 sur les droits de la femme
Art. 22	<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la vie est sacré. La loi fixe les cas où il pourra être porté atteinte à ce droit. 	<ul style="list-style-type: none"> Ambiguïté de la formulation Question de l'abolition de la peine de mort non résolue
Art. 23	<ul style="list-style-type: none"> Droit à la dignité et à l'intégrité physique Interdiction de la torture et imprescriptibilité de ce crime 	<ul style="list-style-type: none"> La dignité est intégrée à la devise de la Tunisie. Voir article 4
Art. 24	<ul style="list-style-type: none"> Protection de la vie privée, inviolabilité du domicile Confidentialité des correspondances, des communications et des données personnelles 	<ul style="list-style-type: none"> Version précédente de l'article permettait de porter atteinte à ces droits et libertés dans "des cas définis par la loi et en vertu d'une décision de justice."
Art. 25	<ul style="list-style-type: none"> Interdiction de déchoir tout citoyen de sa nationalité, de l'exiler, de l'extrader ou de l'empêcher de retourner dans son pays 	<ul style="list-style-type: none"> Réponse à une menace qui pesait souvent sur les opposants de l'ancien régime
Art. 27-30	<ul style="list-style-type: none"> Présomption d'innocence, droit à un procès équitable et droits de la défense Principe de la personnalité des peines et de non-rétroactivité de la loi pénale Garantie du traitement humain des détenus, de la préservation de leur dignité, de sa réhabilitation et de sa réinsertion sociale 	<ul style="list-style-type: none"> Voir aussi articles 102, 103 et 108 garantissant l'indépendance de la justice, la neutralité du juge et le droit à procès équitable
Art. 31	<ul style="list-style-type: none"> Liberté d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication Interdiction du contrôle préalable de ces libertés 	<ul style="list-style-type: none"> Voir aussi article 6 pour libertés de conscience, de croyance et de libre exercice des cultes.
Art. 32	<ul style="list-style-type: none"> Garantie du droit à l'information et du droit d'accès à l'information 	<ul style="list-style-type: none"> Renforce les principes de transparence et de redevabilité prescrits dans l'article 15

Art. 34	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie des droits d'élection, de vote et de se porter candidat • Garantie de la représentativité des femmes dans les assemblées élues 	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de l'égalité devant le suffrage n'est pas consacré
Art. 35	<ul style="list-style-type: none"> • Liberté de constituer partis politiques, syndicats et associations sous condition de respect de la Constitution et de la loi, de la transparence et de non-violence 	<ul style="list-style-type: none"> • Voir aussi article 60 garantissant les droits de l'opposition
Art. 36	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie du droit syndical et du droit de grève • Armée nationale privée des droits susmentionnés • Forces de sécurité intérieure et douane privées du droit de grève uniquement 	<ul style="list-style-type: none"> • D'après la Recommandation CM/Rec (2010) du Conseil de l'Europe relative aux droits de l'Homme des membres des forces armées, ces derniers devraient jouir du droit syndical
Art. 37	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de la liberté de rassemblement et de manifestation pacifiques 	
Art. 46	<ul style="list-style-type: none"> • Protection et renforcement des droits acquis de la femme • Garantie de l'égalité des chances entre l'homme et la femme • Engagement à réaliser la parité homme-femme dans les assemblées élues • Garantie de l'élimination de la violence contre la femme 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'engagement clair concernant l'éradication de toute forme de discrimination entre hommes et femmes • En l'absence de parité homme-femme, l'Etat garantit la représentativité des femmes dans les assembles élues (art. 34)
Art. 49	<ul style="list-style-type: none"> • Restriction des droits et libertés ne peut porter atteinte à leur essence • Respect du principe de proportionnalité et de la compatibilité avec un Etat civil et démocratique • Pouvoir judiciaire garant de la protection des droits et libertés • Intangibilité des acquis constitutionnels en matière de droits de l'homme et libertés 	<ul style="list-style-type: none"> • Voir aussi article 102 sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et son rôle de protecteur des droits et libertés fondamentaux

LES PRINCIPES ET CONCEPTS RÉGISSANT LES FORCES ARMÉES ET DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La Constitution consacre le monopole étatique de la violence légitime : l'Etat détient le monopole de la création des forces armées et des forces de sécurité intérieure (art.17). Toutefois, le nouveau cadre constitutionnel soumet l'appareil sécuritaire de l'Etat à un certain nombre de règles de gouvernance démocratique.

Les forces armées et de sécurité intérieure républicaines

La sécurité nationale est qualifiée de "républicaine"¹⁶ (art.19), tout comme l'armée et les forces de sécurité nationale (art.18-19). Cela signifie qu'elles appartiennent au domaine des prérogatives de la puissance publique et qu'elles sont mises au service de l'intérêt public (le "bien commun"), et non d'un régime, d'un parti ou d'une personne.

Les fonctions des deux corps sont clairement différenciées : l'armée est chargée "de défendre la Nation, son indépendance et l'intégrité de son territoire" (art.18), tandis que les forces de sécurité intérieure doivent "préserver la sécurité et l'ordre public, protéger les individus¹⁷, les institutions et les biens" et "veiller à l'application de la loi" (art.19).

Toutefois, la Constitution ne spécifie pas quels corps font partie des forces de sécurité intérieure. Selon la législation en vigueur¹⁸, les forces de sécurité intérieure, toutes placées

sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, comprennent les agents de :

- la Sûreté Nationale et la Police Nationale,¹⁹
- la Garde Nationale,
- la Protection Civile,
- les agents de la sécurité du chef de l'Etat et des personnalités officielles²⁰

La Tunisie ne dispose à ce jour d'aucun cadre légal clair régissant les activités et le contrôle des services de renseignement. Ces services sont actuellement assurés dans l'opacité la plus totale par de multiples corps (ex : armée, sûreté nationale, garde nationale)²¹. La nouvelle Constitution ne résout pas ce problème puisqu'elle ne contient aucune référence aux services de renseignement. Récemment, une agence des renseignements et de la sécurité pour la défense relevant du Ministère de la Défense Nationale a été créée par le décret n° 2014-4208 du 20 novembre 2014, mais cette dernière n'a pas encore vu le jour.

Les principes fondamentaux de bonne gouvernance

L'article 15 de la Constitution consacre tous les principes généraux de gouvernance

16. Voir note de bas de page n°8.

17. On soulignera ici le choix du nom "individu" et non "citoyen". Les services de sécurité assurés par l'Etat tunisiens s'appliquent donc à tous les individus se trouvant bien évidemment sur le territoire tunisien et non exclusivement aux citoyens tunisiens.

18. Pour les tirets 1 à 3, voir Art. 4 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure. Notons également que l'administration des agents des prisons et de la rééducation a été transférée sous l'autorité du ministère de la Justice en 2001. Pour le tiret 4, voir Décret n° 2012-66 du 5 septembre 2012 modifiant et complétant le décret n° 2007-246 du 15 août 2007, fixant les structures des forces de sûreté intérieure au ministère de l'intérieur et du développement local.

19. La Police municipale a été intégrée au corps de la sûreté nationale et de la police nationale en vertu du décret n° 2012-518 du 2 juin 2012.

20. Loi n° 88-60 du 2 février 1988, portant loi de finances complémentaire pour la gestion 1988 – Art. 10

21. En effet, l'article 2 du décret n° 2006-1160 du 13 avril 2006 portant statut particulier des agents du corps de la sûreté nationale et de la police nationale dispose que le corps de la sûreté nationale et de la police nationale « enquête et informe sur tout ce qui touche aux domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle ».

démocratique. Cet article s'applique à toutes les branches de l'administration publique, y compris le secteur de la sécurité et rompt très clairement avec l'opacité et la non-redevabilité de l'ancien régime.

L'article 15 stipule que "l'administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général", et non d'un régime, d'un parti, d'une personne ou d'un groupe. Elle est aussi soumise "aux principes de la neutralité, de l'égalité et de la continuité du service public, et ce, conformément aux règles de la transparence, de l'intégrité, de l'efficacité et de la redevabilité."

Avec la constitutionnalisation du principe de redevabilité, les prestataires publics de sécurité doivent répondre de leurs actes, en particulier devant le Parlement. Ce principe est étroitement relié au principe de transparence : avec le nouveau cadre constitutionnel, les arguments de confidentialité ou de secret d'Etat ne doivent plus servir à dissimuler des actes illégaux. Les procédures et mécanismes qui permettront d'appliquer efficacement ces deux principes doivent encore être élaborés. Notamment, le cadre légal relatif au droit d'accès à l'information doit être revu et complété.

Appliqué à la gouvernance du secteur de la sécurité, le principe d'efficacité se réfère au

renforcement des compétences des forces de sécurité et à la mise en place des moyens (financiers, matériels, humains) nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Il comprend également toutes les mesures prises pour renforcer les capacités de management et de coopération interne et externe entre les prestataires de services de sécurité.

De plus, les acteurs du secteur de la sécurité sont à présent tenus de remplir leur mission en accord avec le principe d'intégrité. Cela signifie d'une part que les individus employés au sein de ce secteur doivent faire preuve d'honnêteté et de professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, cela implique que les institutions en tant que telles soient compétentes et efficaces, rendent des comptes et ne détournent pas leurs ressources à d'autres fins que celles prévues par la loi.

Le principe de neutralité, déjà mentionné dans les articles 18 et 19, joue un rôle prépondérant dans l'organisation des forces armées et de sécurité nationale. L'armée a une "obligation de neutralité absolue" et est assujettie aux autorités civiles (article 18). Les forces de sécurité nationale, quant à elles, sont appelées à remplir leurs fonctions "dans le respect des libertés et en toute neutralité" (article 19). Bien que les deux articles fassent référence au principe de neutralité, ils prennent en compte le rôle historique différent des acteurs concernés. D'un côté, l'éloignement historique de l'armée tunisienne du pouvoir politique

ainsi que sa soumission au pouvoir civil ont été constitutionnalisés. De l'autre, les forces de sécurité nationale, instrument de répression sous l'ancien régime, doivent à présent respecter les libertés fondamentales garanties par la Constitution.

Afin d'en renforcer la bonne gouvernance de l'administration publique et d'en promouvoir les principes de base, la Tunisie a promulgué en 2013 un code de conduite et de déontologie de l'agent public²² auquel s'ajoute la création de l'Académie de la bonne gouvernance²³. Celle Académie aura pour objectif de former les cadres tunisiens aux méthodes et outils de mise en œuvre des principes de bonne gouvernance.

Tableau récapitulatif des principes et concepts régissant les forces armées et les forces de sécurité intérieure

ARTICLES	PRINCIPES, DROIT ET LIBERTÉS CONSACRÉS	COMMENTAIRES
Art. 15	<ul style="list-style-type: none"> Administration publique au service du citoyen et de l'intérêt général Neutralité, égalité, continuité du service public Transparence, intégrité, efficacité et redevabilité 	<ul style="list-style-type: none"> S'applique à toutes les administrations publiques, celles de la défense et de la sécurité intérieure incluses.
Art. 17	<ul style="list-style-type: none"> Monopole régalien de la création des forces armées et des forces de sécurité intérieure 	<ul style="list-style-type: none"> Voir aussi article 19 Pas de disposition particulière concernant la création d'entreprises de sécurité privées
Art. 18	<ul style="list-style-type: none"> Armée républicaine tenue à la neutralité absolue et soumise aux autorités civiles Défense de la Nation, de son indépendance et de l'intégrité territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> Constitutionnalisation du caractère républicain de l'armée et de sa soumission au pouvoir civil déjà historiquement prouvés
Art. 19	<ul style="list-style-type: none"> Sécurité nationale républicaine Forces de sécurité chargées de la préservation de la sécurité, de l'ordre public, des individus, des institutions, des biens et de l'application de la loi Respect des libertés et neutralité totale 	<ul style="list-style-type: none"> Préservation de la sécurité nationale incombe à l'Etat

22. Voir Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public.

23. Voir Décret n° 2013-3803 du 17 septembre 2013 portant création et organisation de l'académie internationale de la bonne gouvernance de Tunis.

B. LE RÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF

LE CONTRÔLE CIVIL DES FORCES ARMÉES ET DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La nouvelle Constitution tunisienne respecte un des principes de base de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité : elle place les forces armées et les forces de sécurité intérieure sous le contrôle de l'autorité civile.

Supervision civile des forces armées et de sécurité intérieure

Les standards en matière de gouvernance démocratique du secteur de la défense préconisent que les forces armées et celles de sécurité intérieure soient supervisées par une autorité civile, de préférence élue. Dans le cas tunisien, le Président de la République, élu au suffrage universel direct (art. 75), est investi du haut commandement des forces armées (art. 77). Pour ce qui est de l'exécution des politiques, il est d'usage en Tunisie que les ministres de la Défense nationale et de l'Intérieur soient des civils, bien que la Constitution ne le précise pas explicitement. Ces ministres, tirent leur légitimité de la confiance que l'Assemblée des Représentants du Peuple accorde au Gouvernement dans son intégralité (art. 89). Rappelons qu'afin d'éviter que le pouvoir exécutif n'utilise les forces armées et de sécurité intérieure à des fins partisans ou personnelles, les forces armées et de sécurité intérieure sont soumises au principe de neutralité totale (art. 17-18).

La répartition des compétences au sein de l'Exécutif

La nouvelle Constitution tunisienne témoigne de la volonté du Constituant d'affaiblir les compétences du Président de la République²⁴ et, au contraire, de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'Exécutif. En effet, les multiples révisions de la Constitution de 1959 avaient eu pour conséquence de consacrer la quasi-omnipotence de la Présidence. Le Constituant tunisien a finalement opté pour un régime mixte, dit « semi-présidentiel », qui combine certaines caractéristiques du régime parlementaire et d'autres du régime présidentiel.

De manière générale, au sein de l'Exécutif, les fonctions du Chef du Gouvernement, dont la légitimité émane du pouvoir législatif (art. 89), sont plus étendues que celles du Président de la République²⁵. Ce dernier, bien que bénéficiant d'une légitimité populaire vaste grâce à son élection au suffrage universel direct, joue plus un rôle honorifique de représentation que de véritable décideur politique. Cela dit, en matière de gouvernance du secteur de la sécurité, la Constitution répartit les compétences entre

24. Voir notamment sur le sujet: Khaled Dabbabi, Les pouvoirs du Président de la République dans la Constitution Tunisienne du 1er juin 1959, Presses Académiques Francophones, 2014.

25. Voir notamment sur le sujet: Rafaâ BEN ACHOUR, La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, *Revue française de droit constitutionnel* 2014/4 (N°100), p.793. Friedrich Ebert Stiftung, La Constitution tunisienne à la loupe, 2014, p.43.

les deux têtes de l'Exécutif et vise à établir une certaine coopération entre elles. Certaines fonctions sont donc exercées par le Président de la République ou le Chef du Gouvernement seul, d'autres nécessitent leur collaboration (voir tableau récapitulatif ci-après).

Planification et exécution des politiques de sécurité et de défense

Le pouvoir exécutif est compétent pour la planification et l'exécution des politiques de sécurité et de défense. C'est le Chef du Gouvernement qui détermine la politique générale de l'Etat et veille à sa mise en œuvre (art. 91). Néanmoins, le Président de la République dispose de prérogatives portant sur la définition des politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale relative à la protection de l'Etat et du territoire national des menaces intérieures et extérieures²⁶ (art. 77). Le Président de la République préside aussi le Conseil des Ministres dans les domaines cités ci-dessus (art. 93), ainsi que le Conseil de Sécurité nationale (art. 77). Les ministères de la Défense et de l'Intérieur sont quant à eux chargés de la mise en œuvre des politiques décidées par le Gouvernement.

Nominations et révocations aux hautes fonctions publiques militaires et de sécurité

Les titulaires des hautes fonctions publiques militaires et de la sécurité nationale sont nommés et révoqués par le Président de la République, après consultation avec le Chef du

Gouvernement (art. 78). Bien que ces hautes fonctions soient déterminées par le pouvoir législatif²⁷ (art. 78), il est regrettable que le Parlement ne soit pas plus impliqué dans le processus des nominations et révocations. En effet, cette prérogative de l'Exécutif pourrait être utilisée à mauvais escient. L'approbation (ou au moins la consultation) du Parlement conférerait un caractère plus démocratique et plus transparent au processus en question.

LA QUESTION DE L'EFFICACITÉ D'ACTION DU POUVOIR EXÉCUTIF

La répartition des compétences au sein de l'Exécutif soulève des questions de cohérence, et par conséquent d'efficacité. Par exemple, d'après l'article 91, le "Chef du Gouvernement détermine la politique générale de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 77, et veille à sa mise en œuvre." Or, l'article 77 dispose que le Président de la République définit les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères et de la sécurité nationale relative à la protection de l'Etat et du territoire national contre toutes les menaces intérieures ou extérieures, et ce, après consultation du Chef du Gouvernement." L'efficacité d'action dépendra donc de la capacité des deux têtes de l'Exécutif à coopérer et à éviter les conflits de compétences.

En outre, la Constitution ne précise pas toujours la valeur juridiquement contraignante de la collaboration entre (voir suite page 22)

26. On notera ici que les compétences du Président de la République en matière de définition des politiques de sécurité nationale se limitent uniquement à celles qui sont relatives "à la protection de l'Etat et du territoire national contre toutes les menaces intérieures ou extérieures".

27. Deux projets de loi relatifs à la nomination aux hautes fonctions conformément aux dispositions des articles 78 et 92 de la Constitution ont été soumis pour examen à l'Assemblée des Représentants du Peuple, à savoir :

- Projet de loi n° 2015/27 du 24 avril 2015 fixant les emplois civils supérieurs dont la nomination relève de la compétence du Chef du Gouvernement
- Projet de loi n° 2015/26 du 24 avril 2015 fixant les hautes fonctions dans la nomination relève de la compétence de Président de la République

Répartition des compétences en matière de gouvernance du secteur de la sécurité au sein de l'Exécutif

COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SEUL

Art. 77	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préside le Conseil de Sécurité nationale. • exerce le haut commandement des forces armées. • déclare la guerre et conclut la paix après approbation du Parlement à la majorité des trois cinquièmes. • ratifie les traités et ordonne leur publication.
Art. 93	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préside le Conseil des ministres dans les domaines de la défense, des relations étrangères, de la sécurité nationale relative à la protection de l'Etat et du territoire national des menaces intérieures et extérieures.
Art. 82	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • peut soumettre au référendum des projets de loi relatifs à la ratification des traités, aux libertés et aux droits de l'homme ou au statut personnel adoptés par le Parlement.

COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LE CHEF DU GOUVERNEMENT

Art. 62	<p>Le Chef du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • est compétent pour présenter les projets de lois d'approbation des traités et les projets de lois de finances.
Art. 91	<p>Le Chef du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • détermine la politique générale de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 77 et veille à sa mise en œuvre.
Art. 92	<p>Le Chef du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nomine et révoque aux emplois de la haute fonction publique. • conclut les traités internationaux à caractère technique.

COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE CHEF DU GOUVERNEMENT

Art. 77	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définit les politiques générales dans les domaines de la défense, des relations étrangères, et de la sécurité nationale relative à la protection de l'Etat et du territoire national des menaces intérieures et extérieures, et ce, après consultation du Chef du Gouvernement. • envoie les troupes à l'étranger en accord avec le Chef du Gouvernement et le Président du Parlement.
Art. 78	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nomme et révoque les dignitaires des hautes fonctions publiques militaires, diplomatiques et de la sécurité nationale, après consultation avec le Chef du Gouvernement.
Art. 80	<p>Le Président de la République :</p> <ul style="list-style-type: none"> • déclare l'état d'urgence et prend les mesures exigées par cette situation exceptionnelle après consultation du Chef du Gouvernement et du Président du Parlement et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle.
Art. 89	<p>Le Chef du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • choisit les ministres des Affaires étrangères et de la Défense en concertation avec le Président de la République.
Art. 92	<p>Le Chef du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • révoque un ou plusieurs membres du Gouvernement et examine leur démission ; le Président de la République est consulté lorsqu'il s'agit du ministère des Affaires étrangères ou du ministère de la Défense.

le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Certains articles (ex : art. 77, 78, 80, 89 et 92) mentionnent une consultation ou une concertation entre les deux têtes de l'Exécutif mais n'en dit pas plus sur l'effet de cette consultation. Est-elle purement informative ? Oblige-t-elle à prendre une décision commune et consensuelle ? En restant muette à ce sujet, la Constitution multiplie les risques de tensions au sein de l'Exécutif.

L'efficacité de l'action dépendra certainement des rapports entretenus par le Président de la République et le Chef du Gouvernement, ainsi que de la couleur politique de chacun. Depuis 2011, les candidats à la Présidence sont généralement les têtes de parti. De ce fait, si la majorité parlementaire est issue du même parti que le Président, le Chef du Gouvernement aura tendance à jouer un rôle subalterne, laissant au Président le pouvoir de décision. En cas de cohabitation, l'efficacité de l'action sera tributaire de la cohésion ou de la rivalité entre les partis au pouvoir. On notera en dernier lieu que l'efficacité d'action du pouvoir exécutif dépendra aussi de réformes institutionnelles visant à empêcher les entraves au bon fonctionnement du service public²⁸.

LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION²⁹ DU POUVOIR

L'ancien régime reposait, à l'instar de nombreux régimes autoritaires, sur une extrême centralisation et une forte concentration de

l'administration et du pouvoir de décision³⁰. L'hypercentralisation permettait au régime de limiter l'opposition : les collectivités locales étaient maintenues en état d'atrophie tandis que le pouvoir central leur accordait certaines faveurs en contrepartie de leur allégeance. Cette pratique a contribué à amplifier la corruption, la mauvaise gestion et la répartition inéquitable des richesses. Elle a en outre empêché les collectivités locales de s'établir comme instrument de développement économique.

Durant la révolution de 2011, les citoyens des régions périphériques du pays ont fait entendre leur mécontentement vis-à-vis du pouvoir central. La Constitution apporte une réponse à leurs revendications en faveur d'un renforcement du développement économique régional et de l'équité entre régions. Son préambule consacre "l'égalité entre les régions" et l'article 14 consacre l'engagement de l'Etat à renforcer la décentralisation sur l'ensemble du territoire. Un chapitre entier, dédié au pouvoir local, garantit le statut constitutionnel et la pérennité de la décentralisation.

Les trois collectivités locales consacrées par la Constitution (municipalités, régions et gouvernorats) ne connaissent pas encore l'étendue de leurs attributions en matière de gouvernance du secteur de la sécurité³¹. Selon les conditions de leur mise en œuvre, certaines dispositions pourraient renforcer la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans les collectivités locales. On

28. International Crisis Group a par exemple fait état de nombreux blocages internes au sein du ministère de l'Intérieur. En 2012, certains fonctionnaires semblaient alors éprouver de l'hostilité à l'égard du gouvernement dominé par le parti Ennahda et rechignaient donc à remplir leurs fonctions en toute neutralité. Voir : International Crisis Group, Lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, 2012, p.15-6.

29. La décentralisation consiste à transférer certaines prérogatives de l'Etat vers les collectivités territoriales de sorte à ce que celles-ci bénéficient de moyens qui leurs sont propres et d'un plus grand pouvoir de décision. Dans ce cas de figure, les collectivités territoriales sont donc plus autonomes vis-à-vis de l'Etat. Quant à la déconcentration, elle se réfère à un transfert de moyens et de pouvoir de décision de l'administration centrale vers des autorités administratives représentant l'Etat au niveau local. La déconcentration ne permet pas réellement aux collectivités territoriales de gagner en autonomie.

pourrait notamment espérer que :

- L'application des principes d'équilibre entre les régions (art. 12) et de solidarité (art. 16) favorisera une répartition équitable des richesses, ainsi que la mise en place de stratégies de développement économique adaptées aux besoins locaux. Ceci contribuerait à renforcer la sécurité économique des citoyens.
- Le principe de subsidiarité (art. 134) permettra une répartition des compétences efficace entre pouvoirs central et local en matière de gouvernance sécuritaire. Il serait notamment utile que les collectivités locales jouissent de certaines prérogatives en matière de communication et de gestion de crise.
- Les mécanismes de démocratie participative locale (art. 139) permettront d'instaurer des forums de sécurité locale à l'écoute des besoins des citoyens.

Alors que la Constitution tunisienne semble suggérer que la décentralisation contribuerait à renforcer la démocratie, il convient de rappeler que cette causalité n'a pas été démontrée dans les expériences internationales.

Dans certains cas, seuls les élites et potentats locaux tirent profit de la décentralisation.

30. La Constitution de 1959 ne consacrait qu'un seul article aux collectivités locales, lequel se limitait à consacrer les niveaux local et régional de décentralisation. Quant à la loi n° 75-33 du 14 Mai 1975 portant promulgation de la loi organique des communes, elle avait surtout pour objectif d'affirmer l'autorité du gouverneur, représentant du pouvoir central, sur les collectivités territoriales.

31. La Constitution détermine les principes directeurs de la décentralisation, mais la répartition précise des compétences entre pouvoir central et pouvoir local sera à préciser par loi organique (combinaison des articles 66, 134 et 135 de la Constitution).

C. LE RÔLE DU POUVOIR LÉGISLATIF

LE RENFORCEMENT DU POUVOIR LÉGISLATIF

La Constitution confère à l'Assemblée des Représentants du Peuple deux prérogatives clés en matière de gouvernance du secteur de la sécurité : le pouvoir de légiférer (art. 50, 62, 65) et celui de contrôler l'Exécutif et de le tenir pour responsable de ses actes (art. 59, 95, 96, 97). Ces prérogatives sont exercées par la plénière, ou bien par le biais de commissions permanentes, spéciales ou ad hoc³² dont la composition est basée sur le principe de proportionnalité (art. 59).

La mise en place de commissions parlementaires

Le Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple³³ prévoit notamment la création des commissions suivantes :

Commissions permanentes traitant des questions relatives au secteur de la sécurité³⁴ :

- La Commission de la législation générale
- La Commission des droits et libertés et des relations extérieures
- La Commission des finances, de la planification et du développement
- La Commission de l'organisation de l'administration et des affaires des forces armées et d'autres porteurs d'armes

Commissions spéciales traitant des questions relatives au secteur de la sécurité³⁵ :

- La Commission de la sécurité et de la défense
- La Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des

deniers publics

- La Commission des martyrs et blessés de la révolution, de l'application de la loi de l'amnistie générale et de la justice transitionnelle

La Constitution autorise également la création de commissions d'enquête et consacre le devoir de toutes les autorités publiques d'assister ces commissions dans l'accomplissement de leurs missions (art. 59). La mise en place de telles commissions dépend de conditions assez souples : elle peut être proposée par un quart des députés au minimum et requiert l'approbation de l'Assemblée à la majorité des membres présents, pourvu que ce nombre ne soit pas inférieur à au tiers de la plénière (voir le Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple, art. 97).

Le renforcement des pouvoirs de l'opposition parlementaire

Le statut formel et les droits octroyés à l'opposition parlementaire par l'article 60 de la Constitution renforcent le contrôle des décisions issues de la majorité gouvernementale au sein

32. Les commissions permanentes sont des commissions législatives. Elles sont chargées de l'étude des projets et propositions de lois déposés au Parlement avant transmission à la plénière, ainsi que de l'examen de toutes les questions dont elles sont saisies. Les commissions spéciales étudient les questions qui lui sont soumises et suivent tous les dossiers et problèmes qui relèvent de leurs compétences. (Voir Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple, art. 87 et 93).

33. Le Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple tire son fondement de l'article 52 de la Constitution. Il a été adopté en séance plénière le 2 février 2015 et publié au JORT n°16 du 25 février 2015.

34. L'Assemblée des Représentants du Peuple comprend neuf (9) commissions permanentes (Art. 87 du Règlement intérieur de l'ARP)

35. L'Assemblée des Représentants du Peuple comprend neuf (9) commissions spéciales (Art. 93 du Règlement intérieur de l'ARP)

du Parlement. Cet article consacre le principe de représentativité adéquate et effective de l'opposition au sein de toutes les instances de l'Assemblée. Il attribue à l'opposition la Présidence de la Commission des finances et lui confère aussi le droit de former une commission d'enquête et de la présider. La demande de création d'une commission d'enquête par l'opposition n'est pas soumise à l'approbation de la séance plénière.

Le pouvoir de légiférer pour le secteur de la sécurité

En conformité avec les standards internationaux, l'autonomie administrative et financière du pouvoir législatif est consacrée par l'article 52. De plus, l'article 62 de la Constitution confère l'initiative des lois au Parlement³⁶. De façon générale, l'Assemblée des Représentants du Peuple est compétente pour légiférer dans l'ensemble des domaines énumérés dans l'article 65. Plus spécifiquement, on note que toutes les lois dont la matière est de première importance pour l'organisation du secteur de la sécurité sont organiques³⁷. Ces matières sont par exemple (liste non-exhaustive) :

- l'approbation des traités
- l'organisation de la justice et de la magistrature
- l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition
- l'organisation des partis politiques, des syndicats, des associations, des organisations et des ordres professionnels ainsi que leur financement

- l'organisation de l'Armée nationale
- l'organisation des forces de sécurité intérieure et de la douane
- les libertés et les droits de l'homme
- le pouvoir local
- l'organisation des instances constitutionnelles
- la loi organique du budget.

En outre, toujours dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité, l'Assemblée des Représentants du Peuple adopte les projets de lois ayant trait aux domaines suivants sous forme de lois ordinaires³⁸ :

- la détermination des crimes et délits et des peines qui leur sont applicables, ainsi qu'aux infractions sanctionnées par une peine privative de liberté
- l'amnistie générale
- la détermination des hautes fonctions,
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires
- la loi des finances, la clôture du budget et la ratification des plans de développement

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif est une garantie essentielle de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. La nouvelle Constitution tunisienne a prévu différents mécanismes de contrôle visant à remédier au manque de redevabilité du pouvoir exécutif qui prévalait sous l'ancien

36. Cet article précise que tout projet de loi doit être présenté par dix députés au moins. Le Président de la République et le Chef du Gouvernement jouissent également du droit d'initiative.

37. L'adoption d'un projet de loi organique requiert la majorité absolue des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple et ne peut être soumis à la délibération de l'Assemblée qu'après expiration d'un délai de quinze jours après son transfert à la commission compétente (art.64).

38. Pour être adopté, un projet de loi ordinaire nécessite l'accord de la majorité des membres présents (art. 64).

régime. Parmi ces derniers, on retiendra que :

- le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée des Représentants du Peuple (art.95)
- tout membre du Parlement peut adresser des questions écrites ou orales au Gouvernement (art.96)
- le Parlement peut voter une motion de censure constructive³⁹ à l'encontre du Gouvernement (art.97)
- le Parlement peut retirer sa confiance à l'un des membres du Gouvernement via un vote de retrait de confiance à la majorité absolue (art.97)
- le Parlement peut initier une procédure de destitution du Président de la République en cas de violation grave de la Constitution (art. 98)
- le Parlement autorise le Président de la République à déclarer la guerre⁴⁰ et conclure la paix après approbation d'au moins trois cinquièmes de ses membres (art.77)

Le Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple se voit lui aussi conférer d'importants pouvoirs de contrôle en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. L'article 77 dispose en effet que le Président de la République envoie des troupes à l'étranger "en accord avec le Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple et le Chef du Gouvernement sous réserve que l'Assemblée

se réunisse pour en délibérer dans un délai de soixante jours au plus à compter de l'envoi des forces." Il dispose également que le Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple est convié aux réunions du Conseil de Sécurité nationale. De plus, en cas d'état d'urgence, le Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple peut saisir la Cour constitutionnelle en vue d'examiner la perduration des circonstances exceptionnelles prises par le Président de la République.

Le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité

Les compétences en matière de contrôle budgétaire se partagent entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Tout d'abord, c'est l'Assemblée des Représentants du Peuple qui fixe les conditions des ressources et des dépenses de l'Etat par la loi organique du budget⁴¹ (art. 66). Le Chef du Gouvernement est compétent pour présenter les projets de lois de finances à faire approuver par le Parlement (art. 62). En outre, l'article 66 dispose notamment que :

- les projets de lois des finances doivent être présentés à l'Assemblée, au plus tard, le 15 octobre et adoptés, au plus tard, le 10 décembre de l'année en cours.
- le Président de la République peut exercer un droit de renvoi pour une deuxième lecture parlementaire au cours des deux jours qui suivent l'adoption du projet par l'Assemblée.
- le Président de la République, le Chef du

39. Lors d'une motion de censure constructive, un nouveau Chef du Gouvernement doit obligatoirement être proposé pour remplacer celui que la motion propose de destituer. Ce mécanisme vise à éviter un vide gouvernemental comme lors d'une motion de censure classique.

40. La question de la définition juridique de la notion de "guerre" se pose ici. En droit, cette définition reste en général purement classique: elle se réfère uniquement à une situation de conflit armé entre deux ou plusieurs états. Cependant, étant donné l'apparition de nouvelles formes de guerre (ex : guerre contre le terrorisme), la définition juridique du concept de guerre devrait être amenée à évoluer.

41. Voir la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant loi organique du budget de l'Etat, ainsi que ses amendements ultérieurs sur: <http://www.legislation-securite.tn>

Gouvernement ou au moins trente membres de l'Assemblée peuvent exercer devant la Cour constitutionnelle un recours pour non-conformité à la Constitution.

- la promulgation de la loi des finances doit avoir lieu, au plus tard, le 31 décembre de l'année en cours.

Puisque la Constitution ne mentionne aucune exception concernant l'étendue des pouvoirs parlementaires en matière de contrôle budgétaire, les ressources et dépenses des forces armées et des forces de sécurité intérieure font partie intégrante du budget de l'Etat et sont soumises au contrôle et à l'approbation au Parlement. Toutefois, selon la législation en vigueur, certaines dépenses des ministères de l'Intérieur et de la Défense ne sont pas soumises aux mêmes procédures de contrôle que les autres dépenses publiques de sorte à en garantir le secret⁴². Il conviendrait donc de réexaminer la conformité de ladite législation avec le droit constitutionnel et de l'amender si nécessaire.

De plus, ni la Constitution ni aucune autre législation en vigueur ne précisent le rôle du Parlement en matière de contrôle des acquisitions pour le secteur de la sécurité (ex : attribution des marchés publics, spécification du besoin en équipement, approbation des contrats). En principe, un rôle clé devrait revenir à la Commission des finances, de la planification et du développement, à la Commission de la

sécurité et de la défense, ainsi qu'à la plénière. L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (art. 130) devrait également être habilitée à mener des enquêtes sur des cas d'attribution abusive de marchés publics. À l'heure actuelle, d'autres instances, non indépendantes, peuvent intervenir en matière de contrôle budgétaire, dont par exemple la Commission supérieure des marchés rattachée au Premier Ministère et l'Observatoire national des marchés publics.

Les Instances constitutionnelles indépendantes⁴³

Afin de compléter l'action des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, la nouvelle Constitution tunisienne confère un rôle important de vérification et d'examen des actions des organismes publics à cinq instances indépendantes⁴⁴. Leur objectif est d'œuvrer au renforcement de la démocratie avec le soutien de toutes les institutions de l'Etat (art. 125). Aucune disposition n'exclut le secteur de la sécurité de leur champ d'action. Ces instances sont obligatoirement consultées pour tout projet de loi en relation avec leur domaine de compétence respectif.

Parmi les cinq instances créées par la Constitution, les suivantes sont les plus pertinentes en matière de gouvernance du secteur de la sécurité :

L'Instance de la communication audiovisuelle

Cette instance est chargée de la régulation et du développement du secteur de la

42. Voir notamment : Décret n° 88-36 du 12 janvier 1988 fixant la procédure spéciale de contrôle de certaines dépenses des ministères de la défense nationale et de l'intérieur et Décret n° 2012-2878 du 19 Novembre 2012 relatif au contrôle des dépenses publiques.

43. Dans la mesure où la création de ces instances dépend du vote de lois organiques par l'Assemblée des Représentants du Peuple, le DCAF a choisi de les intégrer au chapitre sur le pouvoir législatif.

44. Le chapitre VI de la Constitution instaure l'Instance des élections (art. 126), l'Instance de la communication audiovisuelle (art. 127), l'Instance des droits de l'homme (art. 128), l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (art. 129), l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (art. 130).

communication audiovisuelle. Elle doit garantir la liberté d'expression et d'information, ainsi qu'une information plurielle et honnête. Elle bénéficie du pouvoir réglementaire dans son domaine de compétences.

L'Instance des droits de l'homme

En vertu de l'article 128, l'Instance des droits de l'homme est chargée de veiller au respect des droits de l'homme et d'œuvrer à leur renforcement. A cette fin, elle peut formuler des propositions de développement du dispositif des droits de l'homme et enquêter sur les violations en vue de les résoudre ou de les transférer aux autorités compétentes.

Toutefois, la Constitution ne précise pas comment l'Instance peut contraindre des parties tierces à coopérer avec elle dans le cadre de ses enquêtes, ni si ou comment elle est supposée appliquer ses conclusions ou sentences.

L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

Cette Instance est établie par l'article 130 afin de participer aux politiques de bonne gouvernance, d'interdiction et de lutte contre la corruption. Elle assure le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et promeut les principes de la bonne gouvernance, dont notamment la transparence, l'intégrité et la redevabilité. Ses pouvoirs lui permettent d'investiguer les cas de corruption dans les secteurs publics et privés et de soumettre les conclusions de ses enquêtes aux autorités compétentes. A titre consultatif, elle peut émettre des avis sur les projets de textes réglementaires généraux relatifs à son domaine de compétence. A l'heure actuelle, les rapports entretenus entre l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption à venir et l'Instance nationale de la lutte contre la corruption mise en place en

2012 ne sont pas encore clairs.

Remarques relatives aux instances indépendantes

- Aucune de ces instances n'est en place à l'heure actuelle. Leur création effective dépend du vote de lois organiques.
- Contrairement à d'autres pays (ex: Suède, Slovaquie, Burkina Faso), la Constitution tunisienne ne prévoit pas de médiateur général pour l'administration publique dans son ensemble, ou d'ombudsman spécialisé pour les forces armées.

L'Instance Vérité et Dignité

Bien que la loi organique 2012-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle (voir box ci-dessous) et à son organisation ait été votée un mois avant l'adoption de la Constitution, il est important de souligner les fondements constitutionnels du processus de justice transitionnelle. La Constitution dispose en effet que "L'Etat s'engage à appliquer le système de la justice transitionnelle dans l'ensemble de ses domaines et dans la période fixée par la législation qui y est relative. Dans ce contexte, il n'est pas permis d'invoquer le non rétroactivité des lois ou une amnistie préexistante ou l'autorité de la chose jugée ou la prescription d'un crime ou d'une peine" (art. 148, §9). L'Instance Vérité et Dignité, créée par la loi organique précédemment citée, est chargée de réaliser ce processus conformément à la loi. Son mandat de quatre ans couvre l'investigation et la réparation des violations des droits de l'homme commises entre les mois de juillet 1955 au décembre 2013. Les travaux de l'Instance Vérité et Dignité ont débuté en janvier 2014.

La justice transitionnelle en Tunisie

“La justice transitionnelle, au sens de la présente loi, est un processus intégré de mécanismes et de moyens mis en œuvre pour cerner les atteintes aux droits de l’homme commises dans le passé et y remédier, et ce, en révélant la vérité, en demandant aux responsables de ces atteintes de rendre compte de leurs actes, en dédommageant les victimes et en rétablissant leur dignité afin de parvenir à la réconciliation nationale, préserver et d’archiver la mémoire collective, d’instaurer des garanties pour que ces atteintes ne se reproduisent plus, et de permettre la transition d’une dictature à un régime démocratique contribuant à la consécration des droits de l’Homme.”

Loi organique 2012-53 du 24 décembre 2013 relative à l’instauration de la justice transitionnelle, article 1.

D. LE RÔLE DU POUVOIR JUDICIAIRE

La nouvelle Constitution tunisienne complète la séparation des pouvoirs et la garantie de l'Etat de droit par l'instauration d'un pouvoir judiciaire expressément indépendant, dont le rôle est de garantir l'instauration de la justice, la primauté de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés (art. 102).

L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DE LA JUSTICE

Sous l'ancien régime, de nombreux citoyens ont fait les frais d'un pouvoir judiciaire instrumentalisé. En cas de non-conformité (désobéissance) aux instructions du pouvoir politique, les magistrats eux-mêmes ont fait face à de nombreuses pressions (mutations forcées, suspensions, révocations, exil). Ces mauvaises pratiques ont anéanti la confiance de la société envers le pouvoir judiciaire. C'est pourquoi, un certain nombre de dispositions constitutionnelles renforcent l'indépendance du pouvoir juridictionnel, comme par exemple :

- L'interdiction formelle de toute forme d'ingérence dans le fonctionnement de la justice (art.109)
- La mise en place d'un Conseil supérieur de la magistrature veillant au bon fonctionnement de la justice et au respect de son indépendance (art. 115)
- L'immunité judiciaire des magistrats (art. 104)
- La nomination des magistrats par décret présidentiel et sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (art. 106)
- La nomination des hauts magistrats par décret présidentiel, après concertation avec le Chef du Gouvernement et sur proposition exclusive du Conseil supérieur de la magistrature (art. 106)
- La protection constitutionnelle des conditions du service des magistrats (art. 107)
- L'indépendance du Ministère public en tant que partie intégrante de la justice judiciaire (art. 115)

L'indépendance de la justice doit être complétée par son impartialité. La Constitution consacre donc aussi les garanties du procès équitable (art.108), dont notamment :

- Le devoir de compétence, de neutralité et d'intégrité des magistrats, ainsi que leur redevabilité aux yeux de la loi (art.103)
- Le double degré de juridiction (art. 108)
- L'égalité de tous devant la justice (art. 108)
- L'interdiction de créer des tribunaux d'exception ou d'édicter des procédures exceptionnelles susceptibles d'affecter les principes du procès équitable (art. 110)
- La présomption d'innocence (art. 27)
- Le droit d'ester en justice (art. 108) et le droit à la défense (art. 27 et 108)
- Le statut constitutionnel du métier d'avocat (art.105)

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

La nouvelle Constitution renforce la justice administrative et la justice financière en leur attribuant deux sous-sections indépendantes au sein du chapitre relatif au pouvoir judiciaire. Désormais, la justice administrative, composée du Haut tribunal administratif, de tribunaux administratifs de première instance et de tribunaux administratifs d'appel, est compétente pour examiner les abus de pouvoir de l'administration et les contentieux administratifs (article 116). Quant à la justice financière, représentée par la Cour des comptes dans la Constitution⁴⁵, elle supervise la bonne gestion des fonds publics en conformité

avec les principes de légalité, d'efficacité et de transparence (article 117). La Constitution charge également la Cour des comptes d'aider les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution des lois de finances et de clôture du budget. En principe, la juridiction de la justice administrative et de la justice financière s'étend à toutes les branches de l'administration publique, y compris aux institutions du secteur de la sécurité (ex: ministères de la Défense, de l'Intérieur).

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

L'une des avancées majeures de la nouvelle Constitution tunisienne consiste en l'instauration d'une Cour constitutionnelle indépendante. Sa mission contribuera au renforcement de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Contrairement au Conseil constitutionnel de l'ancien régime qui fonctionnait, dans la pratique, comme organe consultatif auprès du Président de la République, la Cour constitutionnelle statuera sur la constitutionnalité de certaines normes et endossera un rôle d'arbitre entre les pouvoirs.

La Cour constitutionnelle sera notamment amenée à contrôler la constitutionnalité :

- des projets de loi avant leur promulgation par le Président de la République (art.120 et 122),
- des traités internationaux avant leur ratification
- du règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple (art.120). Elle

contrôlera aussi obligatoirement toute initiative d'amendement de la Constitution (art. 144).

- des lois en vigueur suite à une exception d'inconstitutionnalité soumise par un tribunal (art. 120).

L'attribution de cette compétence à la Cour constitutionnelle est primordiale : elle devrait permettre au fur et à mesure d'abroger ou de réviser les lois non-conformes à la Constitution, et notamment celles issues de l'ancien régime.

Enfin, comme déjà évoqué auparavant, la Cour constitutionnelle jouera un rôle d'arbitre entre les pouvoirs. Elle pourra :

- déterminer si les circonstances exceptionnelles perdurent sur saisine du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple ou d'au moins trente membres de ladite Assemblée (art. 80).
- arbitrer les conflits de compétences entre les deux têtes de l'exécutif (art. 81)
- définir, suite à une motion de censure du Parlement, si le Président de la République a commis des violations manifestes de la Constitution et permettre de mettre fin à son mandat (art. 88)

45. La nouvelle Constitution se limite à la Cour des comptes en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics administratifs, ainsi que les comptes des entreprises publiques. Toutefois, en matière de justice financière, la Tunisie dispose également d'une Cour de discipline financière responsable du contrôle de la bonne gestion des ordonnateurs.

La loi organique portant création de la Cour constitutionnelle n'a pas encore été adoptée. Un projet de loi organique, ainsi qu'une proposition de loi relatifs à la Cour constitutionnelle ont été soumis pour examen à l'Assemblée des Représentants du Peuple⁴⁶. En attendant la mise en place de cet organe important, les dispositions transitoires du chapitre X de la Constitution, prévoient qu'une Instance provisoire se charge du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois (art. 148, §7).

LE CAS PARTICULIER DE LA JUSTICE MILITAIRE ET DES TRIBUNAUX D'EXCEPTION

L'article 110 de la Constitution interdit la création de tribunaux d'exception, tout comme l'édiction de mesures exceptionnelles susceptibles d'affecter les principes du procès équitable. Cet article limite également la juridiction des tribunaux militaires aux crimes militaires, sans toutefois spécifier la nature de ceux-ci. Dans ce cadre, il est important de souligner que, en accord avec les standards internationaux, la justice militaire ne bénéficie pas d'un statut juridique à part (extra- ou supra-

légal). En effet, d'après l'article 110, c'est la loi qui déterminera les compétences, la composition, l'organisation et les procédures et le statut des magistrats des tribunaux militaires.

Cependant, en dépit de nombreuses recommandations à ce sujet, la nouvelle Constitution ne prévoit pas expressément l'interdiction des procès de civils devant les tribunaux militaires. De plus, les militaires ayant commis des crimes de droit commun sont aussi déférés devant les tribunaux militaires. Le Constituant laisse donc au législateur le soin d'apporter les modifications nécessaires au Code tunisien de la justice militaire⁴⁷ afin de garantir sa compatibilité avec les standards internationaux en la matière.

Enfin, au sein du chapitre X de la nouvelle Constitution relatif aux dispositions transitoires, l'article 149 dispose que "le tribunal militaire continue d'exercer les prérogatives qui lui sont attribuées par les lois en vigueur jusqu'à leur amendement, conformément aux dispositions de l'article 110." Cet article est problématique en ce sens qu'il promet une modification des lois en vigueur sans pour autant fixer de délai au législateur. De ce fait, l'application de l'article 110 est différée et les garanties apportées par celui-ci ne peuvent être respectées.

46. Voir sur la base de données du DCAF relative à la législation du secteur de la sécurité en Tunisie:

- <http://www.legislation-securite.tn/fr/node/36493>
- <http://www.legislation-securite.tn/ar/node/36914>

47. Le décret n° 57-9 du 10 janvier 1957 portant promulgation du code de justice militaire en vigueur prévoit de traduire les civils devant la justice militaire pour les délits suivants :

- Non-accomplissement du service militaire (art. 66)
- Incitation à la désertion (art. 74)
- Assistance aux déserteurs (art. 75)
- Incitation à la désobéissance de tout groupe de plus de trois militaires (art. 81)
- Organisation de pétitions ou de discussions sur des questions intéressant les services ou unités de l'armée sans habilitation (art. 86)
- Incitation à l'hostilité à l'égard du service militaire (art. 87)
- Atteinte à la dignité, à la renommée et au moral de l'armée (art. 91)
- Assistance aux déserteurs (art. 75)
- Achat, recel ou réception d'armes, munitions, effets d'équipement ou d'habillement ou tout autre de l'Armée Tunisienne ou d'une armée alliée dans les cas autres que ceux prévus par le règlement (art. 102)

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONSTITUTION : DEFIS ET OPPORTUNITES

A. LÉGIFÉRER POUR LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Comme l'ont souligné tous les participants à la table ronde, constitutionnaliser n'est ni une fin en soi, ni synonyme d'une réforme accomplie et réussie. La nouvelle Constitution tunisienne pose les bases de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, mais la teneur des principes constitutionnels dépend de la législation à venir. Etant donné l'ampleur du chantier de la réforme, l'Assemblée des Représentants du Peuple devra faire preuve d'une volonté politique forte et être accompagnée de la vigilance de la société civile et des autres contre-pouvoirs (ex : instances constitutionnelles).

VOTER LES LOIS ORGANIQUES INSTAURANT LES INSTITUTIONS DE LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

Tout d'abord, de nombreuses lois organiques instaurant les institutions de la Deuxième République et de grande importance pour la gouvernance du secteur de la sécurité n'ont pas encore été votées, telles que celles relatives à :

- la décentralisation,
- la Cour constitutionnelle,
- les instances constitutionnelles.

Malgré le rôle capital que ces institutions sont supposées jouer en matière de contrôle du secteur de la sécurité, leur organisation et missions précises ne sont toujours pas définies juridiquement.

COMPLÉTER LE CADRE LÉGAL RÉGISSANT L'ACTION DES PRESTATAIRES DE SÉCURITÉ

De plus, mettre en œuvre la Constitution suppose de poursuivre une réforme intégrale du cadre légal relatif au secteur de la sécurité, afin de le conformer aux nouvelles dispositions. L'enjeu principal de cette réforme est de donner à l'appareil sécuritaire un cadre d'action à la fois clairement délimité et respectueux des droits humains, mais qui laisse aussi à ses forces la marge d'action nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Les participants ont ainsi évoqué, à travers divers exemples, la difficulté de trouver un équilibre entre impératifs sécuritaires et respect des droits et libertés fondamentaux.

L'épineuse question du devoir d'obéissance en cas d'ordre injuste, illégal, illégitime ou contradictoire aux valeurs qui fondent la démocratie, a fait l'objet de nombreuses observations. Les récents procès à l'encontre

de policiers tenus pour responsables de la mort de manifestants lors des soulèvements de 2011, témoignent de la nécessité de mieux définir les conditions de l'usage de la force, de la non-soumission aux ordres et de l'obligation de rendre des comptes. D'un côté, les droits et libertés fondamentaux constituent une limite au champ d'action de l'Etat et donc une garantie de sécurité aux citoyens. De l'autre, l'efficacité des corps fournisseurs de sécurité se base sur les notions de discipline et de respect de la hiérarchie. Il est donc primordial que, lors de l'exécution des ordres, les forces armées et de sécurité intérieure puissent se référer à un cadre légal précis afin de ne pas être inquiétées par des poursuites judiciaires. Si l'on souhaite que les forces de sécurité tunisiennes soient capables d'anticiper et de travailler avec efficacité, les moyens légaux dont ils disposent doivent être clairement définis.

Les participants ont mis le doigt sur d'autres vides juridiques en matière de gouvernance du secteur de la sécurité qu'il convient de combler dans les plus brefs délais. De façon générale, il est indispensable que toute pratique imposant des restrictions aux droits humains et libertés soit organisée par la loi afin d'en éviter une utilisation abusive.

Ainsi, certaines pratiques invasives développées sous la dictature, comme par exemple les écoutes téléphoniques ou la collecte et l'utilisation massive de données personnelles, se trouvent aujourd'hui partiellement revalorisées dans l'opinion publique à cause de leur utilité dans la lutte antiterroriste. Afin d'empêcher que l'utilisation de ces méthodes ne posent un risque pour la démocratie naissante, le législateur est appelé à légiférer dans les plus brefs délais sur les responsabilités des services de renseignements et les méthodes autorisées à leur disposition.

Sur une note similaire, les pouvoirs exceptionnels en cas d'état d'urgence doivent aussi faire l'objet d'une réglementation très précise. Le décret n°78-50 du 26 janvier 1978 réglementant l'état d'urgence devra peut-être faire l'objet d'une réforme afin d'être rendu conforme à l'esprit de la nouvelle Constitution.

En outre, l'armée est de plus en plus appelée à assumer des missions de sécurité interne, notamment dans le cadre de la lutte contre le l'extrémisme violent et le terrorisme. Les conditions sous lesquelles ces missions ont lieu doivent faire partie d'un cadre légal précis. Il s'agit de bien définir les mandats des différents corps de sécurité (armée et forces de sécurité intérieure) et d'éviter toute confusion ou duplication des fonctions.

Les discussions se sont aussi concentrées sur les lois nécessaires à l'application des principes constitutionnels de redevabilité et de transparence, deux conditions indispensables à la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Comment définir les mécanismes concrets de contrôle ? Comment appliquer le droit d'accès à l'information dans le secteur de la sécurité ? Toutes ces questions restent pour le moment sans réponse adéquate.

Toujours dans ce contexte, plusieurs juristes présents à la table ronde sont revenus sur des projets de lois actuels relatifs à la gouvernance du secteur de la sécurité et ont remis en question leur constitutionnalité. Les participants ont qualifié certaines dispositions de "liberticides" et ont expressément évoqué le risque de revenir à des pratiques autoritaires. D'après eux, les défis de sécurité actuels en Tunisie (instabilité régionale, attaques terroristes) ne doivent nullement servir de justification à des lois sécuritaires excessives et en contradiction avec le principe de proportionnalité.

Concernant le projet de loi n° 25/2015 relatif à la répression des atteintes contre les forces armées, les participants ont notamment relevé que la combinaison des articles 4 et 6 viole les articles de la Constitution relatifs au droit à l'information (art. 31-32) et à la protection des données personnelles (art. 24). De plus, ce projet de loi laisse une marge d'interprétation très large aux juges, lesquels peuvent être soumis à diverses influences, émanant par exemple des médias, du peuple ou encore du Gouvernement. Quant au projet de loi organique n° 22/2015 relatif à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent, les dispositions concernant la garde à vue qui peut être prolongée jusqu'à 15 jours sont contraires aux standards internationaux en la matière et aux principes constitutionnels de respect de la dignité, de l'intégrité et de la vie privée.

FAIRE FACE AUX DÉFIS PRATIQUES DU PROCESSUS LÉGISLATIF

Les remarques sur les projets de loi actuellement discutés ont suscité un vif débat parmi les participants quant aux défis "pratiques" du processus de législation. Les représentants de l'Assemblée des Représentants du Peuple présents ont souligné la nécessité de trouver un compromis pour mener à bien le processus législatif:

Légiférer pour le secteur de la sécurité exige donc du Parlement un dialogue inclusif avec tous les acteurs civils concernés (ex : gouvernement, société civile, médias) et les experts en la matière (ex : militaires, forces de sécurité, syndicats, criminologues).

En élaborant une nouvelle loi, le législateur doit chercher à se rapprocher au maximum des objectifs généraux garantis dans la Constitution, tout en minimisant les "dommages collatéraux".

Plus généralement, les représentants de l'Assemblée des Représentants du Peuple ont souligné la difficulté d'organiser la relation entre Gouvernement, Parlement et société civile dans le processus d'élaboration des lois : Le Gouvernement doit-il soumettre des projets de lois exprimant clairement ses intentions, tout en laissant au Parlement le soin de les retravailler en consultation avec la société civile et d'autres acteurs ? Ou bien le Gouvernement doit-il s'autocensurer par crainte de se faire accuser à chaque projet de loi d'un retour à la dictature ? Une troisième voie incluant plus de coopération et de dialogue entre Gouvernement, Parlement et société civile doit être trouvée. Chaque partie devrait être pouvoir expliquer ses besoins et questionner l'autre, mais cela nécessite dans un premier temps de renforcer la confiance mutuelle.

Certains participants ont évoqué d'autres problèmes du processus législatif. Tout d'abord, les députés ne semblent pas toujours au clair sur la façon d'exercer leurs nouvelles missions de législation et de contrôle : se familiariser avec la pratique de la démocratie est un processus de longue haleine. En outre, le Parlement tunisien présente une faiblesse structurelle qui ralentit le processus législatif : l'étude de nombreux projets de lois est déléguée à la Commission permanente de la législation générale. Cette dernière se retrouve submergée, comme par exemple dans le cas du projet de loi relative à la lutte anti-terroriste, tandis que les autres

commissions législatives semblent reléguées à l'arrière-plan. Ainsi, les projets de lois relatifs à la sécurité et la défense devraient en premier lieu être étudiés par la Commission de l'organisation de l'administration et des affaires des forces armées et d'autres porteurs d'armes.

Enfin, les participants ont tiré une leçon importante du processus constitutionnel : il est certes utile de s'inspirer de modèles de législation déjà existants dans le monde, mais il est nécessaire de bien saisir le contexte. En effet, une loi adaptée à un contexte national

précis, ne peut être transposée telle quelle en dehors de son cadre "initial". Lors de la réforme législative du secteur de la sécurité, l'Assemblée des Représentants du Peuple devra donc être en mesure de bien analyser les besoins et enjeux tunisiens, avant même d'avoir recours à l'expérience comparée. Sur une note similaire, et en particulier dans le contexte administratif bilingue tunisien, les acteurs concernés sont appelés à se méfier des mauvaises traductions de concepts juridiques.

B. RELEVER LES DÉFIS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS

IDENTIFIER LES BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES EN TUNISIE

Mettre en œuvre la Constitution dépend aussi de la volonté et de la capacité des institutions du pays à se lancer sur le chemin de la réforme. Certaines institutions peuvent en effet se révéler, plus ou moins réfractaires au changement, ou bien ne pas disposer des moyens nécessaires à l'application de celui-ci.

Réformer le ministère de l'Intérieur

Lors de la table ronde, un expert international a rappelé que sous les régimes autoritaires, les ministères de l'Intérieur tendent à être des institutions lourdes, comprenant de multiples corps de sécurité et de renseignement. Ils fonctionnent en général de manière très autonome et opaque, sans réelle coordination avec les autres branches de l'Exécutif, et sont soumis à un système de hiérarchies informelles. En cas de transition démocratique, ces ministères sont souvent en proie à des divisions

internes en faveur ou défaveur du changement ce qui multiplie les risques de blocage.

Le cas du ministère de l'Intérieur tunisien correspond bien à cette description. Les participants se sont accordés à dire que le ministère et les forces de sécurité intérieure figurent en première ligne de réforme⁴⁸. Cependant, pendant que certains ont fait état de la volonté de réformer présente au sein de l'appareil sécuritaire dirigé par le ministère de l'Intérieur, d'autres ont affirmé qu'il n'avait pas été très réceptif aux tentatives de changement.

48. Voir notamment à ce sujet :

- Maryam MNAOUR, Le ministère de l'Intérieur tunisien: le nerf de la guerre, 2011.
- <http://www.afrik.com/article21912.html>
- International Crisis Group, Lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, 2012.

Certains participants ont souligné l'impossibilité de "purger" une institution publique telle que le ministère de l'Intérieur, étant donné qu'il n'avait pas été utilisé de manière sélective par l'ancien régime, mais bel et bien dans son intégralité. La mise à la retraite anticipée, la révocation ou encore la suspension de certains fonctionnaires n'offre qu'une solution partielle.

Faire preuve de volonté politique et adopter une vision stratégique

Les participants ont dénoncé le manque de volonté politique et de stratégie de réforme au sein de l'Exécutif. À ce jour, aucune stratégie cohérente et globale de réforme de l'appareil sécurité n'a été présentée. Il est probable que le chantier de la réforme soit sans cesse repoussé d'une part pour des raisons de frilosité politique et de considérations électorales, et d'autre part par manque de planification stratégique.

Renforcer les mécanismes de coordination et de suivi

À supposer que la réforme législative du secteur de la sécurité ait lieu, les institutions publiques devront aussi surmonter de nombreux défis pratiques afin d'assurer l'application des lois. Les participants ont notamment souligné le manque de coordination et de communication interne à tous les niveaux de l'Etat. Ils ont également évoqué la nécessité d'introduire des méthodes de suivi. D'autres ont aussi mentionné le manque d'expérience des cadres en matière de prise de décisions, essentiellement dû à un processus décisionnel clos et très centralisé sous l'ancien régime.

FAIRE FACE AUX DÉFIS EXTÉRIEURS

Eviter les tentatives d'ingérence étrangère

Lors des discussions, les représentants du DCAF ont attiré l'attention des participants sur le rôle joué par les acteurs internationaux

dans le processus de réforme tunisien. En effet, l'expérience internationale démontre que des gouvernements étrangers peuvent parfois tenter d'instrumentaliser le secteur de la sécurité en fonction de leurs intérêts. La Tunisie a déjà elle-même été victime du soutien extérieur offert à l'ancien régime. L'ensemble de la société et des institutions de l'Etat doivent donc rester vigilantes quant aux tentatives d'ingérence.

Intégrer le ministère des Affaires étrangères au processus de réforme

Partant de ce constat, les participants ont souligné le rôle primordial du ministère des Affaires étrangères en tant que « vitrine » du nouvel ordre démocratique et protecteur des droits et intérêts matériels et moraux de la Tunisie et de ses citoyens au niveau international. Il semble nécessaire d'intégrer ce ministère aux efforts de réforme du secteur de la sécurité afin que les fonctionnaires qui en dépendent soient :

- formés de façon adéquate aux principes démocratiques de l'Etat tunisien et mettent en œuvre une politique étrangère conforme au nouveau cadre constitutionnel.
- capables d'assurer une fonction de veille efficace afin de détecter d'éventuelles tentatives extérieures d'instrumentalisation du processus de réforme.
- en mesure de choisir sciemment les programmes de coopération internationale en matière de réforme du secteur de la sécurité proposés par divers partenaires.

RENFORCER LA COOPÉRATION RÉGIONALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DÉFENSE

De nombreux participants sont aussi revenus sur les défis sécuritaires régionaux qui pèsent sur la Tunisie à l'heure actuelle. Les conflits en Libye et au Proche-Orient sont au cœur des

préoccupations non seulement de la Tunisie, mais aussi de tout le bassin méditerranéen en matière de politique étrangère. De ce fait, comme l'ont rappelé certains, il pourrait s'avérer utile de renforcer la coopération régionale en matière de sécurité et de défense et de trouver des réponses communes à ces crises⁴⁹. Rappelons à ce sujet que le préambule de la Constitution exprime la volonté du peuple

tunisien de renforcer l'unité maghrébine et l'unité arabe, prône la complémentarité avec les peuples musulmans et africains, ainsi que la coopération avec les peuples du monde.

C. INSTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE ET RENFORCER LA CULTURE DÉMOCRATIQUE

ANALYSER LE MANQUE DE CONFIANCE ET DE CULTURE DÉMOCRATIQUE

Les participants à la table ronde ont à plusieurs reprises souligné qu'une mise en œuvre efficace de la Constitution ne dépendait pas uniquement des lois à venir et des facteurs politiques et institutionnels. Ils ont notamment mis en évidence la nécessité de réconcilier les citoyens avec l'État et d'instaurer un climat de confiance entre citoyens et fournisseurs de sécurité.

Identifier les raisons du manque mutuel de confiance

Alors que l'armée jouit d'une réputation plutôt positive dans le pays, les représentations culturelles des forces de sécurité intérieure témoignent de la défiance que les citoyens peuvent avoir à leur égard.

Plusieurs participants ont fait référence au dialecte tunisien où les forces de sécurité intérieure sont indifféremment appelées "hakm". Ce mot, neutre à l'origine mais aujourd'hui à connotation péjorative, rappelle que les agents de sécurité incarnent la force de frappe et de contrainte.

Dans ce contexte, plusieurs participants ont expressément fait référence au manque de professionnalisme, d'intégrité et d'efficacité des forces de sécurité qui perdure malgré la chute de l'ancien régime. Certains membres des forces de sécurité tendent à profiter de leur position de force pour soutirer des pots-de-vin aux citoyens, les intimider, ou pire encore les battre ou les torturer. Après plusieurs décennies d'abus de pouvoir et de violations des droits humains, les citoyens tunisiens ne se sentent donc pas encore prêts à accorder leur entière confiance à l'appareil sécuritaire. Les récentes attaques du Bardo et de Sousse ont encore une

49. Lors d'une conférence précédente du DCAF organisée à Tunis en 2012 sur le développement de politiques de sécurité nationale en Afrique du Nord-Ouest, les participants avaient traité la question de la coopération régionale en matière de sécurité. Le rapport de cette conférence est disponible ici: <http://www.dcaf-tunisie.org/adminDcaf/upload/ejournal/FR-NSP-Report-final-2.pdf>

fois mis le doigt sur le manque d'efficacité et de coordination des forces de sécurité intérieure.

En parallèle, certains invités ont aussi rapporté que les agents des forces de sécurité se plaignent d'être stigmatisés. Alors qu'ils se disent disposés à suivre la loi et la dynamique de la réforme, de nombreux agents constatent que les citoyens n'accordent pas ou peu de respect à leur profession. Le manque de gratification explique peut-être la volonté législative actuelle de pénaliser la stigmatisation et le dénigrement des forces de l'ordre.

Le constat est similaire pour le pouvoir judiciaire : après avoir fait face à la justice partielle et arbitraire de l'ancien régime, les citoyens ne sont pas encore en mesure d'accorder leur confiance au système judiciaire. Certains participants ont évoqué le manque de volonté de réforme parmi les magistrats. En effet, si nombre d'entre eux se sont battus pour une justice indépendante en Tunisie et participent aux efforts de réformes, d'autres ont aussi profité de l'ancien régime à titre personnel et sont plus réfractaires au changement. Le manque d'efficacité de l'appareil judiciaire a également été souligné. Lenteur du système, plaintes non-instruites, manque de suivi, condamnations hâtives : la liste des doléances est longue.

Promouvoir une réforme globale basée sur un dialogue inclusif

La réforme est un phénomène global qui ne peut se limiter aux institutions publiques seules : la société dans sa globalité est appelée à s'adapter à la démocratie. Certains participants ont par exemple dénoncé le caractère aléatoire du respect de la loi par les citoyens, même lorsqu'elle les protège objectivement (ex : port de la ceinture de sécurité non-respecté). D'autres ont signalé que les citoyens ont

de nombreuses exigences envers l'Etat, par exemple en matière d'éducation et de sécurité, mais que ce dernier souffre d'un cruel manque de ressources, entre autres dû à la taille de l'économie informelle en Tunisie. On peut certes estimer qu'il est du ressort de l'Etat d'œuvrer pour une meilleure gouvernance économique, mais il ne faut néanmoins pas sous-estimer le rôle que les citoyens jouent dans la perdurance ou la disparition de ce phénomène.

Certains participants ont également dénoncé une culture autoritariste présente dans tous les secteurs de la société, laquelle pourrait mettre à mal les tentatives de réforme sur le long terme. Il est donc nécessaire d'enraciner dans les esprits les notions de démocratie, de paix sociale et de modération religieuse afin de s'assurer que les générations à venir interprètent la Constitution de façon démocrate.

Dans le même esprit, certains participants ont souligné qu'une approche juridique ne peut à elle seule véritablement renforcer la culture démocratique au sein du pays : la Constitution symbolise certes un grand pas en avant, mais la démocratisation doit être pensée par d'autres corps de métiers, tels que les politologues, les sociologues, les psychiatres, les professeurs ou encore les philosophes.

Enfin, certains participants ont évoqué le rôle informatif que les médias avaient à jouer dans le processus de réforme. D'après eux, les médias n'ont pas toujours correctement relaté la volonté et les efforts de réformes au sein de l'appareil sécuritaire. Bien que leur fonction de contrôle indirect du secteur de la sécurité consiste aussi à témoigner des abus et dysfonctionnements, ils devraient aussi contribuer à un dialogue plus constructif autour de la réforme. Pour ce faire, journalistes et institutions du secteur de la sécurité doivent renforcer leur coopération.

PROMOUVOIR L'ÉDUCATION ET LA JUSTICE TRANSITIONNELLE COMME MOTEURS DE RÉCONCILIATION

Renforcer l'éducation à la démocratie et à l'Etat de droit

Pour les participants, la réconciliation entre forces de sécurité et citoyens passe essentiellement par l'éducation. Afin de mettre en place une démocratie stable et durable, des politiques éducatives adéquates doivent contribuer à promouvoir et renforcer la culture démocratique à tous les niveaux de l'appareil étatique, y compris les fournisseurs de sécurité, mais aussi parmi les citoyens. D'une part, il est indispensable de faire en sorte que l'appareil sécuritaire s'approprie les valeurs de la démocratie et des droits humains. Certains participants ont par exemple dénoncé le fait que, lors d'apparitions médiatiques, certains représentants des forces de sécurité présentent les droits humains comme un frein à la gestion des crises sécuritaires.

Or, l'antagonisme entre droits humains et sécurité n'a pas lieu d'être : la sécurité devrait être perçue comme un droit fondamental, et les droits humains comme cadre délimitant l'exercice des fonctions sécuritaires et comme instrument au service de la sécurité. La formation des agents de sécurité devrait donc mettre l'accent sur les droits de l'homme et la sécurité en tant qu'éléments complémentaires, ainsi que sur les concepts de bonne gouvernance du secteur de la sécurité cités plus haut (intérêt général, transparence, neutralité, efficacité).

D'autre part, les citoyens doivent aussi être en mesure de comprendre les enjeux sécuritaires

et le travail des forces de sécurité. L'appareil sécuritaire a donc un effort de communication et de pédagogie à fournir afin de renforcer durablement la compréhension de sa mission parmi les citoyens.

Renouer la confiance grâce à la justice transitionnelle

Lors de la conférence, les représentants de l'Instance Vérité et Dignité ont démontré que le processus de justice transitionnelle constitue une étape indispensable de la réconciliation entre citoyens et forces de sécurité.⁵⁰ Les expériences internationales ont prouvé qu'il existe une forte corrélation entre vérité, justice et une réconciliation nationale durable : les citoyens doivent accéder à l'entière vérité sur les violations passées et les victimes et leurs familles doivent avoir droit à la justice et à la réparation. Il incombe à l'Etat d'assurer ces conditions afin d'assurer que la construction démocratique soit fondée sur la paix sociale.

La volonté tunisienne de lever le voile sur les exactions commises sous l'ancien régime est ancrée dans la Constitution (Art.148, al. 9)⁵¹ et a été confirmée par la loi organique n°2013-53 du 24 Décembre 2013 relative à l'attribution et l'organisation de la justice transitionnelle. Les représentants de l'Instance Vérité et Dignité ont souligné que le processus de justice transitionnelle, encore à ses débuts en Tunisie, ne doit pas être perçu comme la mission de l'Instance Vérité et Dignité seule. C'est en réalité le projet de toute la société tunisienne et l'Etat doit garantir les conditions propices à sa réalisation (voir recommandations).

50. De nombreux activistes dénoncent le projet de loi organique relatif à la réconciliation dans les domaines économique et financier, délibéré actuellement à l'Assemblée des Représentants du Peuple. D'après eux, ce projet de loi mettrait à mal le processus de justice transitionnelle dans le pays. Afin de rétablir un climat propice à l'investissement, le projet de loi prévoit entre autres la levée des "poursuites et jugements, ainsi que l'exécution des peines engagées contre les fonctionnaires et assimilés pour des actes de malversations financières sauf corruption et détournement de fonds". Voir le projet de loi : <http://www.legislation-securite.tn/ar/node/36889>

51. "L'Etat s'engage à appliquer le système de la justice transitionnelle dans tous ses domaines et pour la période prescrite par la législation qui s'y rapporte. Dans ce contexte, l'évocation de la non-rétroactivité des lois, de l'existence d'une amnistie antérieure, de l'autorité de la chose jugée de la prescription du crime ou de la peine est irrecevable."

III. RECOMMANDATIONS DES PARTICIPANTS

Tout au long de la table ronde, les participants ont émis des recommandations visant à faciliter la mise en œuvre de la nouvelle Constitution dans le domaine de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité. Les différentes recommandations sont classées ci-dessous par acteurs :

ASSEMBLÉE DES REPRÉSENTANTS DU PEUPLE (ARP)

MISSION DE LÉGISLATION POUR LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

- Voter les lois organiques relatives à l'instauration des instances de la Deuxième République
- Travailler à la mise en conformité des lois régissant le secteur de la sécurité avec la Constitution
- Etablir un agenda/plan de développement législatif clair pour les domaines de sécurité et de défense
- Donner la priorité aux grandes réformes structurelles (décentralisation, lois sur la police, les services de renseignement, l'armée)
- Etablir une liste des vides juridiques en matière de gouvernance du secteur de la sécurité
- Définir des mécanismes légaux de mise en œuvre des principes constitutionnels de redevabilité et de transparence
- Etablir un cadre légal précis pour l'organisation et les fonctions des forces armées et de sécurité intérieure
- Etablir un cadre légal précis pour l'organisation et les fonctions des services de renseignement
- Etablir un cadre légal précis réglementant les pouvoirs exceptionnels en cas d'état d'urgence / Revoir le décret n°78-50 du réglementant l'état d'urgence
- Etablir un cadre légal précis pour l'usage de la force
- Etablir un cadre légal précis pour toute activité de l'Etat jugée nécessaire à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité et impliquant une violation ou une restriction des droits humains et des libertés (ex : écoute téléphonique, collecte et utilisation des données personnelles)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre le projet de loi n° 25/2015 relative à la répression des atteintes contre les forces armées conforme à la Constitution • Rendre le projet de loi organique n° 22/2015 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent conforme à la Constitution • Réformer le Code de justice militaire
MISSION DE CONTRÔLE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer que les commissions disposent des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires • Demander au Gouvernement de fournir une stratégie de sécurité et de défense claire • Mettre à disposition de l'Instance Vérité et Dignité les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour que le délai assigné par la loi pour sa mission soit respecté • Trouver les fonds nécessaires pour financer la réparation des victimes de l'ancien régime
DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL	<ul style="list-style-type: none"> • Revoir le mécanisme d'attribution des projets de lois à réviser entre les différentes commissions • Etablir des échanges structurés et réguliers avec le pouvoir exécutif et la société civile • Former les membres de l'ARP à l'exercice de leur mission de contrôle du secteur de la sécurité • Renforcer la capacité de planification stratégique au sein des commissions

PREMIER MINISTÈRE ET MINISTÈRES DE L'INTÉRIEUR, DE LA DÉFENSE, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

<p>MISSION D'ADMINISTRATION ET DE CONTRÔLE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les lacunes en matière de gouvernance du secteur de la sécurité sur le plan de la législation, de la réglementation et des politiques relatives à la mise en œuvre des principes constitutionnels • Définir les mécanismes internes de l'application des principes constitutionnels de transparence et de redevabilité, et notamment de l'application du droit d'accès à l'information • Développer des mécanismes internes pour le suivi de l'application des lois • Protéger les archives de l'ancien régime contre toute tentative de soustraction, de destruction et de dissimulation et les mettre à disposition de l'Instance Vérité et Dignité
<p>MISSION D'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE RÉFORME ET DE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir par des politiques adaptées la réconciliation entre Etat et citoyens • Intégrer les nouveaux principes constitutionnels et les droits humains au curriculum de formation des forces armées et de sécurité intérieure • Développer une architecture de renseignement cohérente et respectant les critères de bonne gouvernance • Réformer la manière dont le Gouvernement traite les plaintes des citoyens relatives aux mauvais traitements par les forces de sécurité intérieure et aux violations des droits humains • Etablir une stratégie nationale de sécurité et défense claire • Renforcer la coopération bilatérale ou multilatérale en matière de sécurité et de défense au niveau régional (ex : pays voisins au Maghreb, en Méditerranée)
<p>DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un plan de développement stratégique • Etablir des échanges structurés et réguliers avec l'ARP et la société civile • Renforcer la coordination interministérielle à tous les niveaux • Adopter une communication objective et transparente quant aux missions des ministères et aux efforts de réforme • Envisager une décentralisation de la communication (régions) pour davantage de réactivité • Renforcer la coopération entre pouvoir exécutif et médias • Etablir un mécanisme de veille politique capable d'identifier les tentatives externes d'instrumentalisation du secteur de la sécurité

SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIAS

<p>MISSION DE CONTRÔLE INFORMEL DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre et renforcer les efforts de contrôle informel du secteur de la sécurité • Renforcer la collaboration entre société civile, ARP et Gouvernement • Promouvoir le respect et la protection des droits et libertés consacrés dans la Constitution
<p>MISSION D'INFORMATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la réconciliation entre Etat et citoyens • Renforcer la coopération entre pouvoir exécutif et médias • Informer les citoyens de l'évolution des efforts de réforme • Informer les citoyens quant aux mécanismes de plaintes existant • Contribuer à la formation des acteurs du secteur de la sécurité aux principes et enjeux de la bonne gouvernance

DCAF

<p>MISSION DE SOUTIEN À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informer les hautes autorités publiques des résultats des échanges tenus dans le cadre de la conférence du 8 mai 2015 • Sensibiliser les hautes autorités publiques à l'importance du débat lié à la mise en œuvre de la Constitution • Contribuer à un débat inclusif sur la réforme du secteur de la sécurité avec différents corps de métier (forces de sécurité, psychologues, sociologues, médecins...) • Organiser d'ici une à deux années une conférence de suivi sur les progrès de la mise en œuvre de la Constitution
--	--

Siège du DCAF, Genève

Par poste:

Geneva Centre for the Democratic Control of
Armed Forces (DCAF)

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Suisse

Pour les visiteurs:

Rue de Chantepoulet 11

CH-1201 Geneva 1

Suisse

Tél : +41 (0) 22 741 77 00

Fax : +41 (0) 22 741 77 05

www.dcaf.ch

DCAF Beyrouth

Gefinor Center - Block C - 6th Floor

Clemenceau Street

Beirut

Liban

Tél : +961 (0) 1 738 401

Fax : +961 (0) 1 738 402

DCAF Ramallah

Al-Maaref Street 34

Ramallah / Al-Bireh

Cisjordanie

Palestine

Tél : +972 (2) 295 6297

Fax : +972 (2) 295 6295

DCAF Tunis

14, Rue Ibn Zohr – 1er étage

Cité Jardins

1082 Tunis

Tunisie

Tél : +216 71 786 755

Fax : +216 71 286 865

tunis@dcaf.ch

www.dcaf-tunisie.org

DCAF Tripoli

Tripoli

Libye

Tél : +218 92 268 92 56

tripoli@dcaf.ch



Avec le soutien financier du Fonds d'affectation
du DCAF pour l'assistance au développement
des secteurs de la sécurité en Afrique du Nord.



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit