

# Déclaration du 25 juillet 2021: La Constitution du 27 janvier 2014 a-t-elle été enterrée ?

Pr. Wahid Ferchichi<sup>1</sup>



Crédit photos AP

Suite à l'annonce faite le 25 juillet 2021 par le Président de la République tunisienne d'activer l'article 80 de la Constitution du 27 janvier 2014 relatif à l'état d'exception, lors d'un début de soirée clôturant la célébration mouvementée par le peuple d'une journée hautement symbolique de commémoration de la proclamation de la première République du pays quelque 64 ans plus tôt (1957), la Tunisie est entrée dans une nouvelle phase de son histoire millénaire, marquée du sceau d'une grande ambiguïté constitutionnelle et juridique menaçant le processus de transition vers une véritable démocratie, ainsi que les droits et libertés.

Le Président de la République semble avoir commencé à prendre des décisions radicales à partir du 23 juillet, date de la révocation du magistrat colonel-major Taoufik AYOUNI, procureur général directeur de la justice militaire<sup>2</sup>, suivies par d'autres décisions fondamentales, annoncées le 25 juillet et publiées à partir du 26 juillet 2021, soulevant de

---

<sup>1</sup> Professeur de droit public à l'Université de Carthage. Directeur de département de droit public, co-responsable du master des droits humains et coordinateur de la clinique juridique violence basée sur le genre à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.

<sup>2</sup> Il convient d'ailleurs de signaler que cette révocation a été opérée par le décret présidentiel n° 2021-68 du 23 juillet 2021, qui n'a été publié qu'au JORT n°65 du 27 juillet 2021, postérieurement aux décrets n° 2021-69 et suivants (portant cessation de fonctions du Chef du Gouvernement, etc.) qui figurent au JORT n° 64 du 26 juillet 2021. Même si l'article 78 de la Constitution confère au Président de la République la compétence de nomination aux emplois supérieurs militaires, diplomatiques et de la sûreté nationale (tels que fixés par la loi) et de révocation à ces mêmes emplois après consultation du Chef du Gouvernement, l'on peut se demander pourquoi le Président de la République a démis ce responsable juste AVANT la proclamation de l'état d'exception ?

nombreuses questions et préoccupations, liées à leur adoption dans le cadre d'une situation exceptionnelle et qu'il est légitime de se poser, à savoir :

- le Président de la République a-t-il appliqué *la Lettre et l'Esprit* de l'article 80 de la Constitution ?
- le Président de la République est-il sorti du cadre de l'article 80 et de la Constitution ?
- dans quelle mesure peut-on espérer un retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics ?
- quels sont les risques d'une suspension de la Constitution ?

### **I. Le président a-t-il appliqué la *Lettre et l'Esprit* de l'article 80 de la Constitution ?**

Pour répondre à cette première question, il convient d'examiner toutes les conditions posées par l'article 80 de la Constitution et vérifier si la Déclaration du 25 juillet 2021 du Président de la République s'y est conformée, ainsi que les mesures prises par lui dans ce contexte par décret

- la première condition d'application de l'article 80 de la Constitution est celle d'un « *péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics* », dont l'appréciation dépend d'une évaluation du Président de la République.

- la deuxième condition est celle d'une consultation, par le Président de la République avant la proclamation de l'état d'exception, du Chef du Gouvernement et du Président de l'Assemblée des représentants du peuple : lors de la Déclaration du 25 juillet, le Président de la République a affirmé avoir consulté le Président de l'Assemblée des représentants du peuple et le Chef du Gouvernement, sans préciser le fond et la forme de la consultation, ce que le Président de l'Assemblée des représentants du peuple a totalement nié. Quant au Chef du Gouvernement, disparu depuis le 25 juillet 2021, il n'a ni démenti ni confirmé avoir été consulté par le Président de la République et a seulement publié une lettre sur sa page facebook, où il se dit du côté du peuple Tunisien et qu'il ne se posera pas aux mesures annoncées par le Président de la République.

- la troisième condition d'une activation de l'article 80 est l'information du Président de la Cour constitutionnelle ; toutefois, en l'absence d'une Cour constitutionnelle, il y avait une impossibilité matérielle à respecter cette condition.

- la quatrième condition tient pour sa part au fonctionnement des pouvoirs publics dès l'activation de l'article 80 et consiste à considérer l'Assemblée des représentants du peuple en état de session permanente pendant toute la durée d'application de cet article. Or, le Président de la République a adopté un décret n° 2021-80 le 29 juillet 2021, publié au JORT n° 67 du même jour, portant suspension de « toutes les compétences de l'Assemblée des représentants du peuple, pour une durée d'un mois à compter du 25 juillet 2021 » (il est

pertinent de noter la *légère* rétroactivité), et ce en violation flagrante des dispositions de l'article 80, qui exigent que l'Assemblée soit en état de session permanente. Le Président de la République a également ordonné aux forces de l'ordre (armée et police) d'empêcher les députés de se réunir en bloquant tout accès au siège de l'Assemblée.

- la cinquième condition prend la forme d'une interdiction de présenter une motion de censure contre le Gouvernement, ce qui indique que l'article 80 interdit d'entraver l'action du gouvernement. Le choix des membres du gouvernement étant en principe approuvé par l'Assemblée, il est interdit au Président de la République de mettre fin à leurs fonctions pendant la durée d'un état d'exception. *Ipsa facto*, le Président de la République n'a aucune autorité sur le Gouvernement en vertu de la Constitution et ne devrait en aucun cas se l'arroger [article 89]. Or, le Président de la République a adopté le décret présidentiel n°2021-69 du 26 juillet 2021 portant cessation de fonctions du Chef du Gouvernement et de membres du Gouvernement le lendemain de la proclamation de l'état d'exception : quel est donc le fondement constitutionnel d'une telle mesure, adoptée dans des circonstances très suspectes entourant la disparition du Chef du Gouvernement et son isolement depuis le 25 juillet à ce jour.

En conséquence, si l'on se réfère aux 10 conditions fixées par l'article 80 de la Constitution, le Président de la République n'a appliqué que deux conditions de forme : annoncer les mesures dans un message au peuple et limiter le délai à 30 jours avec possibilité de proroger par décret présidentiel ! Alors comment peut-on qualifier la situation?

## **II. Le Président de la République est-il sorti du cadre de l'article 80 et de la Constitution ?**

En l'absence de conformité aux conditions posées par l'article 80 de la Constitution, les décrets présidentiels pris sur cette base semblent bien inconstitutionnels. Mais alors, pourquoi cette référence faite par le Président de la République à l'article 80, dans une tentative de rattachement à une certaine légalité constitutionnelle, minimaliste et formelle ? En vérité, ce rattachement n'est pas vraiment acceptable pour les raisons suivantes :

- Premièrement, à cause de la méconnaissance des conditions posées par l'article 80 (voir *supra*) ;
- Deuxièmement, le Président s'est attribué des pouvoirs qui sont, d'une part en contradiction flagrante avec l'article 80 et, d'autre part, avec la lettre et l'esprit de la Constitution.

Ainsi, le Président s'est accordé le pouvoir d'adopter des décrets-lois durant cette période, ce qui est tout à fait contraire à l'article 80, qui exige que l'Assemblée des représentants du peuple soit en session permanente pour légiférer et même redoubler son travail législatif.

En outre, le Président s'est emparé de tout le pouvoir exécutif et de la compétence de désignation d'un chef de gouvernement qu'il a décidé de placer sous son contrôle, et ce, en violation manifeste de l'article 80, qui oblige le gouvernement à poursuivre ses activités en cas d'activation de ses dispositions, lesquelles interdisent de présenter une motion de censure contre le gouvernement pendant toute la durée d'un éventuel état d'exception.

- En troisième lieu, le Président s'est autoproclamé chef du parquet, comme indiqué dans la déclaration du 25 juillet, mais jusqu'à présent aucun décret n'a été adopté dans ce sens. Il s'agit là d'un précédent très dangereux qu'aucun ancien Président de la République n'a jamais commis, même au cours de la période la plus sombre de l'autoritarisme et de la dictature ! Comment décrire cette situation dans laquelle le Président a la mainmise sur tous les pouvoirs ?

Une telle usurpation des pouvoirs constitue une atteinte flagrante à l'esprit et à la lettre de la Constitution du 27 janvier 2014 qui ne comporte - par ailleurs - aucune disposition permettant au Président de la République de suspendre les travaux de l'Assemblée des représentants du peuple et de lever l'immunité parlementaire de tous ses membres<sup>3</sup>.

Quel est le fondement juridique ou constitutionnel de ces dispositions ?

Les mesures annoncées le 25 juillet 2021 ne sont pas conformes aux dispositions de la Constitution de 2014. Sur le plan pratique, on assiste à une organisation provisoire des pouvoirs publics qui a commencé le 25 juillet 2021 et qui est censée se poursuivre jusqu'à la reprise du fonctionnement régulier des pouvoirs publics !

### **III. Dans quelle mesure peut-on espérer un retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics ?**

Le Président de la République a lui-même déclaré au public présent à l'avenue Habib Bourguiba le 25 juillet 2021 « *nous sommes dans une situation d'organisation provisoire des pouvoirs publics* ».

L'expression a des connotations importantes : cela veut-il dire que la période exceptionnelle impose nécessairement une organisation exceptionnelle des pouvoirs ? Le Président de la République peut-il avoir sa propre conception de cette organisation, en attendant le retour à la normale ? Si oui, de quelle manière pourrait s'opérer ce retour ?

- De la non-conformité de l'organisation provisoire des pouvoirs à la Constitution de 2014 : à travers la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République le 25

---

<sup>3</sup> Selon l'article 2 du décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021 relatif à la suspension des compétences de l'Assemblée des représentants du peuple : « *L'immunité parlementaire de tous les membres de l'Assemblée des représentants du peuple est levée pendant la durée de la suspension de ses travaux* » (JORT n° 67 du 29 juillet 2021, p. 2004)

juillet 2021, nous notons que l'organisation provisoire des pouvoirs n'est pas conforme à la Constitution de 2014 qui a mis en place un régime parlementaire aménagé ou semi-parlementaire où le Gouvernement est soumis au contrôle du Parlement qui lui accorde la confiance et peut la lui retirer.

Ce qui se passe depuis le début de « l'état d'exception » est la mise en place effective d'un régime « ultra » présidentiel (présidentialiste) qui, va au-delà du régime présidentiel et qui prévalait en Tunisie jusqu'au déclenchement de la Révolution des 17 décembre 2010 au 14 janvier 2011, qui a conduit au renversement de l'ancien régime en 2011. Cette démarche confirme ce que le Président de la République déclarait depuis quelque temps en souhaitant le rétablissement de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 !

Suite à la suspension – dans les faits - de l'application de la Constitution à partir du 25 juillet, au gel des travaux de l'Assemblée et à la levée de l'immunité des députés, au limogeage du Chef du Gouvernement et de la plupart de ses membres et à l'annonce de la présidence du parquet par le Président de la République, les dispositions de la Constitution de 2014 peuvent-elles encore s'appliquer ?

Le retour à l'actuelle Constitution semble difficile. En effet, certains députés sont poursuivis en justice, arrêtés ou mis en examen. En outre, la justice militaire continue de fonctionner, notamment après le limogeage du procureur général directeur de la justice militaire (décret présidentiel n°2021-68 du 23 juillet 2021) et du ministre de la défense nationale (décret présidentiel n°2021-69 du 26 juillet 2021).

Dès lors, l'Assemblée ne peut plus être la même que celle d'avant le 25 juillet 2021. En attendant l'émission de décrets-lois par le Président de la République, il est possible de s'attendre à l'adoption d'un texte organisant provisoirement les pouvoirs publics jusqu'à ce que la Constitution de 2014 soit abrogée afin de procéder au changement du régime politique et électoral par référendum.

Si l'on considère que la Constitution de 2014 n'est plus (ou ne peut plus être) appliquée, quels sont les risques encourus ?

#### **IV. Les risques d'une suspension de la Constitution**

Tous les indicateurs confirment que la Constitution de 2014 n'est plus appliquée et que le Président l'utilise seulement comme un texte provisoire en attendant son remplacement par un autre, ce qui engendre un certain nombre de risques, à la fois pour la transition démocratique et les libertés :

##### ***-Le risque pour la transition démocratique en Tunisie***

La concentration de tous les pouvoirs entre les mains d'une seule personne menace le processus démocratique. De plus, toutes les expériences précédentes ont montré qu'aucun régime politique démocratique et social n'a été créé après que le pouvoir ait été concentré entre les mains d'une seule personne !

Or, depuis le 25 juillet 2021, les mécanismes de la démocratie qui ont donné naissance à la Constitution de 2014, dont certaines dispositions n'ont pas été mise en œuvre (Instances constitutionnelles indépendantes, Cour constitutionnelle, égalité pleine et entière entre citoyennes et citoyens, garantie et protection des droits et libertés publics et individuels et poursuite du processus de la justice transitionnelle...), sont menacés. Il s'agit principalement des mécanismes de la démocratie représentative et participative garantis par la Constitution, fruit du sang des martyrs et des leaders politiques assassinés (Chokri BELAID et Mohamed BRAHMI notamment).

La mise en place des institutions est importante car c'est la garantie de la transition démocratique (même si elle n'est pas achevée). En revanche, la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne ouvre la voie à la tyrannie et à la dictature. Ceci représente un danger pour les libertés.

#### - *Des libertés menacées*

La concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne n'a jamais été une garantie pour les libertés. Pourtant, le Président de la République a réaffirmé son soutien aux libertés individuelles et publiques à plusieurs reprises en présence des représentants des associations, des organisations et des journalistes. Mais, la vigilance est de mise après le 25 juillet 2021 pour plusieurs raisons :

*Primo*, la levée de l'immunité parlementaire sur la base d'un décret présidentiel et sans aucun fondement constitutionnel expose les députés à des risques quant à leurs droits et libertés. Cette crainte s'est concrétisée en donnant lieu à l'arrestation des députés Yassine Ayari et Maher Zid et à l'émission de mandats d'amener à l'égard du député Mohamed Affes et d'autres députés de la coalition *Al Karama*, quels que soient les griefs qui peuvent leur être reprochés par ailleurs

*Secundo*, la mise en branle de la justice militaire au sein d'un Etat civil et l'implication des militaires dans la vie politique va à l'encontre de l'Etat civil et représente un danger pour les droits et libertés puisque l'intervention de l'armée donne lieu, en toute logique et *a fortiori* à l'application du Code de la justice militaire (promulgué par le décret beylical n° 57-9 du 10 janvier 1957), qui est l'un des plus hostiles aux droits et libertés, car l'un de ses principes est la discipline militaire et le pouvoir hiérarchique, qui n'a rien à voir avec la vie civile principalement fondée sur la liberté, le respect de la différence et l'égalité.

*Tertio*, de la violation des libertés fondamentales : malgré la ratification par la République tunisienne du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment son article 4, concernant l'état d'exception, les mesures annoncées à partir du 25 juillet 2021 sont totalement contraires aux dispositions dudit Pacte.

Ce dernier énonce dans son article 4 que l'état d'exception n'autorise aucune dérogation quant à la liberté d'expression, d'organisation, de manifestation pacifique, ni concernant la liberté de culte et l'interdiction de la torture... Or, le décret présidentiel n°2021-70 du 26 juillet 2021, consolidé par le décret n°2021-83 du 30 juillet 2021, interdit « *toutes les manifestations et tous les rassemblements familiaux privés et publics dans les espaces ouverts et clos* », ce qui est en violation flagrante de la liberté de manifestation.

Par conséquent, peu importe comment il est possible de qualifier ce qui s'est passé en Tunisie le 25 juillet 2021 : coup d'État, coup de force, usurpation de pouvoir, violation manifeste de la Constitution : il s'agit en tout état de cause d'une situation grave et inédite, qui dépasse de loin la Constitution et les institutions qu'elle a instituées. Outre l'atteinte manifeste à la Constitution, cette situation viole les droits et libertés fondamentaux, dont celui d'être représentés par des mandataires élus, en induisant par ailleurs une implication politique implicite de l'armée, ce qui menace l'État civil !

Au vu de ce qui précède, il paraît difficile de revenir à la Constitution de 2014, que le Président de la République semble bien avoir enterrée, après avoir déclaré à plusieurs reprises son rejet de ce texte suprême proclamant enfin les droits et libertés des Tunisiennes et des Tunisiens dans leur sens global et universel et qui lui a, entre autres, permis d'être élu à la tête du pays....