

Cinq années du travail législatif de l'Assemblée
des représentants du peuple

Quel bilan en matière de droits et des libertés ?

Etude élaborée par Wahid FERCHICHI et Mohamed-Anoir ZAYANI



Cinq années du travail législatif de l'Assemblée
des représentants du peuple

Quel bilan en matière de droits et des libertés ?

Etude élaborée par Wahid FERCHICHI et Mohamed-Anoir ZAYANI

AUTEURS

Wahid FERCHICHI

Docteur en droit, professeur agrégé en Droit public, à l'Université de Carthage, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, où il a dirigé le master droit de l'environnement (2004-2010) et il co-dirige le master droits humains et droit humanitaire, il est aussi co-responsable de la Clinique Juridique : violences basées sur le genre.

Le professeur Ferchichi, consacre ses études et recherches à trois thématiques fondamentales : les libertés individuelles la transition démocratique et le droit de l'environnement.

Ancien membre de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (2011-2012), membre du comité technique chargée de superviser le dialogue national sur le justice transitionnelle (2012-2013), membre de l'Instance nationale de protection des données à caractère personnel (2015-2018), co-fondateur de l'Association tunisienne de défense des libertés individuelles (www.adlitn.org), directeur du bureau de Tunis de la Legal Agenda (www.legal-agenda.com). Co-fondateur de la Coordination nationale indépendante de la justice transitionnelle, et membre de son bureau exécutif (2012-2019)

Anoir ZAYANI

Doctorant en droit public à l'Université de Carthage travaillant sur la thématique «Légiférer en période de transition», chercheur à Legal Agenda -Bureau de Tunis responsable de l'analyse du travail parlementaire et ancien assistant des députés à l'Assemblée des représentants du peuple en Tunisie. Il est également membre actif au sein de l'association tunisienne de défense des libertés individuelles (ADLI).

Ce livre a été publié avec le soutien de l'Open Society Foundations.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne se reflète en aucun cas l'opinion de l'Union européenne.

©Legal Agenda, 2019. Tous droits réservés.

www.legal-agenda.com

info@legal-agenda.com

Conception graphique et dessin de couverture : Othman Selmi

_____ Synthèse

Le mandat de l'actuelle Assemblée des représentants du peuple touche à sa fin (août 2019), après son commencement en décembre 2014, suite à la clôture des travaux de l'Assemblée nationale constituante (ANC) le 20 novembre 2014, la date de la dernière séance plénière de l'ANC.

Après les vacances parlementaires qui commenceront suite à l'achèvement de ce mandat, débiteront les campagnes des élections législative et présidentielle, ce qui nous permet d'évaluer le travail et la production législative de l'assemblée durant ce mandat et ce, dans le domaine des droits, en général, et des libertés en particulier.

En ce qui concerne le nombre de lois adoptées par l'Assemblée des représentants du peuple entre décembre 2014 (date de l'adoption de la loi de finances de l'année 2015) et août 2019, nous remarquons que l'assemblée a approuvé l'ensemble de 331 lois. Ce grand nombre de lois ratifiées sur cinq ans ne nous fait pas oublier qu'une grande partie d'entre elles ne sont que des lois de ratification de conventions et protocoles de coopération et de partenariat, de prêts, de subventions et d'aides financières, ainsi que des lois de nature technique qui ne contiennent, dans leur grande majorité, qu'un seul article.

D'un total de 331 lois adoptées, ces lois portant ratification de conventions et protocoles sont au nombre de 189 soit 57% de l'ensemble des lois adoptées entre 2014 et 2019. Parmi le reste de ces lois, à savoir 142 (soit 43%), 54 lois uniquement peuvent être considérées comme affectant directement les droits et libertés (soit environ 17% du total des 331 lois).

La quasi-majorité des ces lois adoptées par l'Assemblée, sont d'origine gouvernementale, alors que les initiatives législatives présentées par les députés en matière de droits et des libertés sont très peu nombreuses, ce qui peut affecter les domaines des lois adoptées ainsi que les droits et les libertés qui y figurent.

Ce qui a été aussi remarqué par rapport au mandat de l'assemblée nationale constituante (2011-2014), c'est la ratification par l'Assemblée de 12 conventions en liaison avec les droits humains et les libertés, ce qui constitue une avancée, puisque elle améliore les droits et incitera à les consacrer en harmonisant la législation nationale avec les normes internationales. Dans leur totalité, les projets de loi de ratification de ces conventions ont été proposés uniquement par le gouvernement.

Cette dimension procédurale de proposition et de ratification des projets aurait inévitablement une incidence sur les priorités législatives de l'Assemblée et il serait impossible d'identifier sa politique législative en matière des droits humains qui se confond avec la politique du gouvernement. Cette politique est, en réalité, celle du gouvernement alors que l'Assemblée ne peut que l'influencer par à travers les propositions d'amendements et le recours en inconstitutionnalité de projets qui a permis à l'opposition parlementaire, pourtant minoritaire de corriger le cours de plusieurs projets de loi. Depuis sa mise en place en 2014, l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité de projets de loi a publié plus de 30 décisions visant à contrôler la constitutionnalité des projets de loi.

1. Les libertés consacrées

Il est vrai que l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) en Tunisie, de par son mandat allant de 2014 à 2019, a pu consacrer un ensemble de libertés, cependant cette consécration a été variables et quelques fois sélective.

1.1. Appui au libéralisme économique

Suite à l'examen de l'ensemble des lois adoptées, nous remarquons qu'une grande attention était accordée à la législation consacrant les libertés économiques. Bien que la Constitution du

27 janvier 2014 n'inclue pas les libertés économiques au sens large (notamment la liberté de l'industrie et du commerce) et ne se contente que de la consécration du droit à la propriété, les textes législatifs adoptés au cours de cette période confirment la tendance libérale de la majorité parlementaire en promulguant un grand nombre de lois et en ratifiant plusieurs accords visant à améliorer la situation économique.

1.2. Une faible consécration des libertés individuelles

Nous notons, par ailleurs, que le rendement de l'Assemblée des représentants du peuple au cours de la période allant de 2014 à 2019 a été vraiment limité au niveau des libertés, en général, et des libertés individuelles, en particulier. L'Assemblée n'a pu affirmer que les libertés suivantes :

- La liberté d'opinion, de pensée, d'expression, de média et de publication, et ce à travers la loi n° 2015-37, relative à l'enregistrement et le dépôt légal, qui garantit la liberté du droit d'auteur et abroge les dispositions qui le violent à savoir des dispositions du décret-loi n° 115 du 2 novembre 2011 sur la liberté de presse, d'impression et d'édition.
- La liberté de circulation: le droit de voyager est soumis à une série de procédures dont les plus importantes consistent à obtenir des passeports / documents de voyage et à autoriser les mineurs à voyager. La loi n° 2015-46 du 23 novembre 2015 qui a révisé la loi n° 40 de 1975 sur les passeports et les documents de voyage, qui a supprimé l'injustice envers les mères et opposait les parents à l'autorisation de voyager aux enfants. Ce droit a également été confirmé par la promulgation de la loi n° 2017-4 du 7 juin 2017, qui a également révisé la loi n° 40 de 1975. Cette révision visait à réglementer les procédures, les conditions et les délais d'interdiction de voyager, et de le réglementer uniquement sous le contrôle du pouvoir judiciaire et dans un délai ne pouvant excéder 14 mois.
- Protection de la vie privée: par le biais d'une vaste campagne de sensibilisation de la part de l'instance nationale de protection des données à caractère personnel, la République tunisienne a adhéré à la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes contre le traitement automatisé des données à caractère personnel et à son protocole additionnel n°181 qui concerne les autorités de contrôle et la circulation des données à travers la frontière. Cette ratification pousserait sérieusement à l'adoption d'un nouveau cadre juridique plus harmonisé avec les dispositions de la Constitution, d'une part, et pour les textes internationaux, d'autre part.

2. De la consécration de droits appuyant les libertés

L'Assemblée des représentants du peuple a adopté de novembre 2014 à juillet 2019 un ensemble important de lois qui consacrent des droits qui favoriseraient la jouissance des libertés:

- Le droit d'accès à l'information: L'assemblée a adopté la loi organique n° 2016-22, portant sur le droit d'accès à l'information, qui énonçait le droit de chacun d'accéder aux informations provenant de toutes les structures officielles, a élargi le concept d'information ainsi que la liste des structures couvertes par ce droit et a fait de l'interdiction de l'accès à l'information une exception devant être motivée et a aussi créé une autorité d'accès à l'information qui veille sur la bonne application de ce droit et joue un rôle «juridictionnel» pour permettre aux personnes de suivre le respect de la loi, ainsi qu'à son application.

- Le droit à la sécurité : Dans le cadre de la garantie de ce droit, la loi n° 2016-5 du 16 février 2016 relative à la révision de certaines dispositions du Code de procédure pénale a été promulguée. Cette loi vise notamment à prévoir la présence de l'avocat des premières heures de l'arrestation, le droit d'effectuer un examen médical, d'informer la famille ou toute personne du choix du suspect, de déterminer la durée de la détention et de prévoir des garanties pour réduire les abus commis au moment de l'arrestation, de la détention et de l'audience.

De plus, un certain nombre de textes de protection ont été adoptés au cours de cette période parlementaire, à savoir : la loi organique n° 2016-61 du 3 août 2016 sur la prévention de la traite des personnes, la loi organique n° 2017-58 du 11 août 2017 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la loi fondamentale n° 2018-50 du 23 octobre 2018 portant élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ces textes appliquent entre autres les conventions internationales ratifiées par la Tunisie et qui ne sont pas appliquées par le système judiciaire en raison de l'absence de textes nationaux qui les transposent dans l'ordre juridique tunisien.

- L'amélioration de la situation des personnes porteuses d'un handicap : Dans ce sens, une révision de la loi n° 2005-83 du 15 août 2005 sur la promotion et la protection des personnes handicapées a été promulguée le 16 mai 2016 afin de soutenir les droits des personnes handicapées dans l'accès à l'emploi en relevant le taux d'emploi de 1% à 2%.

- L'appui aux droits des enfants : Les travaux législatifs de cette période ont porté sur les droits des enfants en adhérant à :

La Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ;

La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) ;

Le troisième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communication, qui renforcerait les droits et la protection des enfants.

- Soutien aux droits des femmes : sur cette base, l'Assemblée a joué un rôle dans l'adoption de la loi du 11 août 2017, portant éradication de la violence à l'égard des femmes, qui s'applique à tous les types de violence: matérielle, morale, sexuelle, économique et politique ainsi que l'adoption la loi fondamentale n° 2018-33 du 6 juin 2018 concernant l'approbation de l'adhésion de la Tunisie au Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (dit protocole de Maputo).

3. Une approche sélective de certains droits sociaux et culturels

Les députés ont approuvé de manière sélective un nombre de lois reconnaissant quelques droits sociaux et culturels.

Au niveau des droits sociaux, les lois les plus importantes adoptées durant la période 2014-2019 portaient sur l'organisation des mutuelles des agents dans la fonction publique. Ce sont des lois qui réglementent les mutuelles et qui n'engendrent aucune dépense ni aucun effort d'ordre social de la part de l'État, par conséquent, leur création ne coûte qu'un petit effort législatif de la part de l'Assemblée.

Dans le secteur de la fonction publique, certaines lois ont été promulguées pour introduire de réglementations exceptionnelles à savoir la loi n° 2017-51 du 28 juin 2017 sur l'application des dispositions exceptionnelles pour la retraite avant l'âge légal dans le secteur public.

- Au niveau du droit à l'éducation, on peut noter l'adoption de la loi n° 2017-13 du 13 mars 2017 relative aux mesures spéciales pour l'introduction obligatoire de la formation professionnelle de base, ainsi que dans la loi n° 2017-38 du 2 mai 2017 sur la révision de la loi n° 19 de 2008 du 25 février 2005, relative à l'enseignement supérieur.

L'Assemblée législative a également affirmé la responsabilité sociale des entreprises grâce

à la loi n° 2018-35 du 11 juin 2018 relative à la responsabilité sociétale des entreprises et la loi fondamentale n° 2019-10 promulguée le 30 janvier 2019 concernant la création du « programme de sureté sociale ».

■ Au niveau des structures sociales, l'Assemblée a voté la loi n°2017- 54 du 24 juillet 2017 relative au Conseil national pour le dialogue social, et la loi n° 2016-68 du 3 août 2016 sur le Conseil suprême des Tunisiens résidant à l'étranger.

En vue de consacrer ces droits, L'Assemblée des représentants du peuple a mis en place plusieurs organismes à savoir les observatoires tel que l'«Observatoire national contre la violence à l'égard des femmes», crée en vertu de la loi n° 2017-58 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes. Citant également, dans ce cadre, l'«Observatoire de la responsabilité sociétale», placé sous la supervision du Chef du gouvernement en vertu de la loi n° 2018-35 du 11 juin 2018 sur la responsabilité sociétale des entreprises qui est principalement responsable du suivi des programmes de responsabilité sociétale des entreprises et du respect de leur conformité aux principes de bonne gouvernance et de développement durable.

Dans le même contexte, L'Assemblée a mis en place certains conseils, tels que le «Conseil supérieur pour le développement social», créé par la loi n° 2019-10 du 30 janvier 2019, et certains comités, tels que le «Comité national contre la discrimination raciale», crée en vertu de la loi n° 2018-50, 23 octobre 2018 concernant l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ainsi que certains organismes nationaux tels que la Commission nationale de lutte contre la traite des personnes, créée par la loi n° 2016-61 du 3 août 2016 relative à la prévention et la lutte contre la traite des personnes, ainsi que des agences telles que l'«Agence nationale pour l'intégration et le développement social», mise en place en vertu de la loi n° 2019-10 du 30 janvier 2019 portant création du programme de sureté sociale.

4. La faiblesse de la consécration des droits environnementaux

Les travaux de l'assemblée sortant sont également caractérisés par une faible action visant à consacrer les droits environnementaux et ce, que ce soit par le biais de la législation ou de la ratification de traités. La législation environnementale pure est très peu nombreuse et se manifeste principalement par la loi n° 2015-12 du 11 mai 2015 sur la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et la loi n° 2019-25 du 26 février 2019 sur la sécurité sanitaire des aliments pour animaux et des denrées alimentaires. Il y a aussi de nombreuses nouvelles lois qui ont révisé d'anciennes lois et qui, dans la plupart, ne visaient pas la protection de l'environne-

ment, mais elles ont été adoptées plutôt pour des raisons sociales ou purement économiques, telles que la loi modifiant la loi relative à la protection des terres agricoles, et celle modifiant le code forestier...

5. La mise en place des structures soutenant les droits et libertés

Dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle conception du système de gouvernement, la Constitution de 2014 a institué des institutions chargées de veiller au respect des droits et des libertés, que ce soit en soutenant le système judiciaire au sens large ou en créant des instances constitutionnelles indépendantes.

En ce qui concerne la reconfiguration du système judiciaire, l'Assemblée des représentants du peuple a déployé les efforts législatifs suivants :

- Adoption de la loi relative à la Cour constitutionnelle : la loi n° 2015-50 du 3 décembre 2015 sur la Cour constitutionnelle. Cette loi organique est en vigueur depuis près de quatre ans mais reste encore sans aucune application après l'échec de l'Assemblée, à plusieurs reprises, à faire aboutir le processus d'élection des quatre membres de cette Cour.
- La mise en place du Conseil supérieur de la magistrature: après un long débat et de nombreuses contestations quant à la constitutionnalité du projet de loi de ce Conseil, la loi fondamentale n° 2016-34 du 28 avril 2016 sur le Conseil supérieur de la magistrature, a vu le jour.
 - L'organisation de la Cour des comptes: et ce, par l'adoption de la loi fondamentale n° 2019-41 du 30 avril 2019 relative à la Cour des comptes, qui remplace l'ancienne Cour, en lui octroyant des pouvoirs plus étendus et une composition différente.
- La création du pôle judiciaire économique et financier: La création de ce pôle s'est faite en vertu de la loi organique n°2016-77 du 6 décembre 2016 qui s'est doté d'un rôle important dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

En ce qui concerne la création des instances constitutionnelles, les travaux de l'Assemblée, à ce sujet, ont été très lents. À l'exception de la Haute instance indépendante des élections, créée par l'Assemblée Nationale Constituante, conformément à l'article 126 de la Constitution, il appartient à l'Assemblée des représentants du peuple d'approuver et de réglementer les autres organes constitutionnels prévus au Chapitre VI de la Constitution. Toutefois, avec la fin du mandat

parlementaire 2014-2019, seules les lois suivantes ont été adoptées par l'Assemblée du peuple : Loi organique n° 2017-59 du 24 août 2017 relative à l'Instance de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et la loi organique n° 2018-51 du 29 octobre 2018, relative à l'instance des droits de l'Homme. Cependant, aucun de ces organes n'a commencé à fonctionner car leurs membres respectifs n'ont pas été élus.

6. Les échecs de l'Assemblée durant la période 2014-2019

Ce que nous considérons comme échecs de l'Assemblée du peuple durant le mandat 2014-2019, c'est notamment :

Le non-respect des dispositions de la Constitution et des conventions internationales ratifiées. En effet, l'Assemblée n'a pas montré une discipline constitutionnelle et conventionnelle, dans les domaines suivants :

- La consécration de la peine de mort à travers la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, qui a été révisée et complétée par la loi organique n° 9 de 2019.
- Restrictions imposées aux associations et aux organisations non gouvernementales, en vertu de la loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018 relative au registre national des institutions, qui instaure un régime de surveillance très dur à l'égard de ces organismes.
- Ignorer le principe de responsabilité et de redevabilité, et ce, notamment par le biais de la loi organique n° 2017-62 du 24 octobre 2017 sur la réconciliation administrative ainsi que d'autres lois incitant à l'impunité telle que la loi n°2015-11 du 27 avril 2015, portant régularisation de la situation des bâtiments édifiés en violation du permis de bâtir, qui se donne pour objectif de régulariser la situation des bâtiments édifiés avant 31 décembre 2012 et qui n'ont pas respecté les clauses des permis de bâtir !
- La tentative de violation du principe d'indépendance des instances constitutionnelles par le biais de la loi n° 2018-47 du 7 août 2018 portant sur les dispositions communes des instances constitutionnelles. En vertu de cette loi, l'Assemblée a voulu s'octroyer un pouvoir lui permettant de révoquer une partie ou la totalité des membres élus de ces instances.

Il convient également de noter que l'Assemblée a raté de nombreuses occasions législatives dans le domaine des droits et des libertés, y compris l'omission de légiférer sur les questions pénales globales. Le mandat du parlement actuel s'écoule sans la ratification de deux codes essentiels, à savoir le Code de procédure pénale et le Code pénal. Ainsi que la promulgation d'une nouvelle loi sur les stupéfiants.

En plus, l'Assemblée a raté l'occasion, d'adopter une nouvelle loi protégeant les données personnelles et assurer une égalité pleine et effective entre les femmes et les hommes, notamment avec le dépôt du projet de loi n° 2018/30 du 28 novembre 2018 complétant le Code du statut personnel qui concerne l'égalité successorale entre hommes et femmes. Plus encore, l'Assemblée aurait pu engager, en son sein, le débat sur les libertés individuelles, surtout après la publication en juin 2018 du rapport de la Commission des libertés individuelles et de l'égalité et le dépôt par un groupe de députés, le 11 octobre 2018, du projet de loi n° 71 de 2018 relatif au Code des libertés individuelles.

De même, les questions environnementales n'ont pas été dûment prises en compte, en ratant l'occasion d'adopter un nouveau code des eaux et un code de l'environnement.

7. Quelles priorités pour la prochaine assemblée ?

Le prochain parlement sera confronté à des défis majeurs pour continuer d'examiner les projets de loi que l'actuelle assemblée n'abordera pas ainsi que les projets que le gouvernement a préparés et a l'intention de renvoyer au pouvoir législatif.

Au niveau des libertés, nous estimons que la première priorité est la promulgation d'une nouvelle législation pénale (Code pénal et code de procédure pénale) conforme aux développements récents du droit pénal et rompt avec un code pénal liberticide datant de 1913 qui érige toujours en infraction l'atteinte aux bonnes mœurs et pénalise la vie privée des personnes en criminalisant l'homosexualité et l'adultère... L'amendement de ce Code correspond beaucoup à ce qui a été proposée par le projet du code des libertés individuelles, déposé auprès de l'assemblée depuis octobre 2018.

La prochaine Assemblée doit se pencher sur l'adoption d'un texte juridique consacrant la protection de la liberté de conscience et indiquant les mécanismes de son exercice.

Parmi les priorités également, on note la nécessité de l'adoption d'une nouvelle loi relative à la protection des données à caractère personnel conformément aux dispositions de la Constitution tunisienne et des traités internationaux ratifiés, ainsi que la création d'un organe indépendant de suivi et de régulation en la matière.

La prochaine assemblée aura également besoin de promulguer une loi réglementant l'état d'urgence conformément à la Constitution et aux normes internationales, qui rompt avec le système actuel de l'état d'urgence autorisant la violation des droits et libertés en vertu d'un décret datant de 1978.

Reviendra également aux futurs députés d'approuver la loi sur l'égalité complète et effective en matière de succession, et ce, en application des dispositions de l'article 21 de la Constitution tunisienne et des obligations internationales de la Tunisie.

Ils ne doivent également pas oublier l'adoption d'une loi sur le droit d'asile, un nouveau code de nationalité remplaçant le code existant qui remonte à 1963 et la promulgation d'une loi visant à modifier la loi de 1968 portant sur le «statut des étrangers» et à la remplacer par une loi fondée sur les droits de humains et la dignité.

Au niveau institutionnel, le rôle de la prochaine assemblée sera crucial pour la mise en place des institutions constitutionnelles restantes : la Cour constitutionnelle, l'instance des droits de l'Homme, l'instance de bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, l'instance du développement durable et des droits des générations futures et l'instance de communication audiovisuelle. Ces institutions contribueront à la mise en œuvre des dispositions de la Constitution et notamment celles relatives aux droits et libertés.

L'assemblée doit également adopter le projet de loi sur la justice administrative conformément aux dispositions de l'article 116 de la Constitution.

Enfin, au niveau des droits environnementaux et ceux relatifs au développement, l'assemblée doit adopter le nouveau code des eaux, le nouveau code de l'urbanisme, le code de l'environnement et code des biens publics.

Legal Agenda Tunis 110, Avenue de La Liberté, Tunis 1002

Legal Agenda Liban 78, rue de l'hôpital militaire, Bâtiment Annakhel. Badaro, Beyrouth, Liban

T +961 1 383 606 **E** info@legal-agenda.com **W** www.legal-agenda.com

Facebook LegalAgenda/ | **Twitter** legal_agenda | **Youtube** LegalAgenda