

# LES NOUVELLES FRONTIÈRES DU CONSTITUTIONNALISME

XX<sup>e</sup> TABLE RONDE INTERNATIONALE  
DE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE  
AIX-EN-PROVENCE, 13 ET 14 SEPTEMBRE 2024.

## LA CONCENTRATION DES POUVOIRS EN TUNISIE

Salwa HAMROUNI

*Professeure à faculté des sciences juridiques,  
politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage*

### INTRODUCTION

Les régimes politiques sont façonnés selon la conception du constituant d'un principe fondamental pour la théorie du droit constitutionnel : le principe de la séparation des pouvoirs.

Qui parmi nous n'a pas été épris par l'affirmation selon laquelle « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ?

Qui parmi nous n'a pas repris l'affirmation de Montesquieu rappelant que « C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser : il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites [...] Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. ».

La théorie relative à la séparation des pouvoirs est axée sur la liberté. La doctrine est unanime à ce propos : la force et la spécificité de la pensée de Montesquieu consistent à faire de la liberté une affaire constitutionnelle<sup>1</sup>.

En effet, le constitutionnalisme a classé les régimes selon leur degré de liberté et donc selon les rapports existants entre les pouvoirs. La théorie de Montesquieu a donné un régime parlementaire basé sur, « une sorte d'entrelacement des corps »<sup>2</sup> ou encore de collaboration et un régime présidentiel basé sur une séparation rigide.

La théorie de la séparation des pouvoirs a résisté à toutes sortes de critiques. Georges Vedel a depuis longtemps estimé que Montesquieu doit retourner dans sa tombe et

---

<sup>1</sup> Simone Goyard-Fabre, *Montesquieu, la nature, les lois, la liberté*, Paris, PUF, 1993, p. 155

<sup>2</sup> Jean-Philippe Feldman, La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques, 2010/3 (n° 83), p.484.

que la séparation des pouvoirs à la lettre n'existe pas<sup>3</sup>. Kelsen parlait également du dogme de la théorie de la séparation. Plus récemment encore, la doctrine nous parle d'un « sanctuaire vide »<sup>4</sup>.

Il nous semble toutefois, que le malentendu relatif à la séparation des pouvoirs a été dépassé depuis la critique qui lui a été adressée par Charles Eisenmann<sup>5</sup>. Depuis, la théorie de la séparation s'est focalisée non pas sur une réelle séparation des pouvoirs, mais sur la notion de l'équilibre des pouvoirs et sur la modération d'un gouvernement.

Il s'agit donc d'un partage pondéré du pouvoir.

La question du partage des pouvoirs a toujours été présente dans l'histoire constitutionnelle de la Tunisie. La constitution de 1861 a déjà tenté de limiter le pouvoir du bey par le Grand conseil. L'essentiel de la démarche trouvait son fondement dans les écrits des grands réformistes tels que Khaireddine Pacha.

Le jeune État indépendant a, cependant, opté pour un régime présidentiel qui a vite dérivé et qui a mené à une accapitation du pouvoir aussi bien avec le président Bourguiba qu'avec le président Ben Ali.

L'année 2014 a marqué une étape importante pour une nouvelle Tunisie voulant avancer vers la démocratie malgré tous les revers.

Traduisant un large consensus entre les principaux acteurs politiques, la constitution de 2014 a opté pour un partage des pouvoirs. Partage menant au bout de quelques années, avec une mauvaise et partielle application de la constitution, à un effritement du pouvoir et donc à une grande difficulté de gouverner.

Cette difficulté a pris une forme particulièrement accrue avec l'arrivée au pouvoir du président Kais Saïd en 2019.

La crise de la Covid, a créé une tension entre le président et le chef du gouvernement d'un côté et entre le chef de l'État et l'assemblée de l'autre a engendré une crise politique sans précédent. Quelques politiques et quelques constitutionnalistes tunisiens se sont précipités pour justifier cette crise par les mauvais choix constitutionnels relatifs au régime politique alors même que le régime mis en œuvre s'écartait sensiblement du texte constitutionnel.

---

<sup>3</sup> Georges Vedel, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958.

<sup>4</sup> Carlos Miguel Pimentel, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique », *Pouvoirs*, 2002, n° 3, p. 131.

<sup>5</sup> Charles Eisenmann, *l'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*, *Mélanges Carré De Malberg*, Paris, 1933, pp. 190 et ss. Voir également Louis Althusser, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris, PUF, 1959, pp. 98 et ss.

L'idée de l'effritement du pouvoir politique comme source de crise a commencé à faire son chemin et plusieurs acteurs politiques ont oublié leur crainte du régime présidentiel.

C'est dans ce contexte que le président Kais Saïd a fait adopter la nouvelle constitution par le référendum du 25 juillet 2022.

Rappelant à ce propos qu'avant l'adoption de la Constitution par référendum, le président de la République a annoncé dans une allocution télévisée qu'une consultation nationale en ligne sur les réformes politiques sera mise en place à partir de janvier 2021. Une date a été fixée pour répondre à une série de questions fondamentales en rapport avec les choix politiques, économiques, sociaux et culturels.

Le président a aussi désigné une commission qui sera chargée par la suite de synthétiser les réponses des citoyens et de préparer un projet de Constitution<sup>6</sup>. Le taux de participation à la consultation n'a pas dépassé les 4,4 %.

Quant à la commission consultative prévue par le président de la République, le président voulait y intégrer les doyens de toutes facultés de droit<sup>7</sup>. Ces derniers ont toutefois signé une pétition de refus de figurer parmi les membres de la commission.

Le 25 mai 2022, le président de la République publie le décret portant convocation des électeurs pour un référendum du 25 juillet et ce n'est que le 30 juin, c'est-à-dire moins d'un mois de la date du scrutin que les électeurs prendront connaissance du projet de la constitution<sup>8</sup>.

Le référendum se déroule donc le 25 juillet 2022 avec seulement 30 % comme taux de participation parmi lesquels 94,6 % ont voté oui. Ce faible taux de participation pour une question aussi fondamentale n'a eu aucune incidence sur le sentiment de légitimité du pouvoir post-25 juillet.

La dérive plébiscitaire des référendums n'est plus à démontrer aujourd'hui. Comme l'affirmait Esmein, justement cité dans le rapport du professeur Lucianni, le

---

<sup>6</sup> Décret-loi n° 2022-30 du 19 mai 2022, relatif à la création de « l'Instance nationale consultative pour une nouvelle République ». Selon l'article 2 du texte, « l'Instance nationale consultative pour une nouvelle République présente, à la demande du Président de la République, une proposition concernant la préparation d'un projet de Constitution pour une nouvelle République, lequel est présenté au Président de la République.

<sup>7</sup> La position des doyens a été prise alors même que l'article 12 du décret-loi relatif à la création de la commission a été publié dans ces termes : « La commission consultative juridique est composée des doyens des facultés de droit et des sciences juridiques et politiques de la République tunisienne. Sa présidence est assurée par le doyen d'âge. Ils sont désignés par décret présidentiel. »

<sup>8</sup> Rappelant au passage que le projet soumis par le Président s'écarte énormément de celui qui a été préparé par la commission.

référendum a cette capacité perverse à évoquer les « préjugés populaires, si prompts à naître et si difficiles à détruire »<sup>9</sup>,

Le fait est qu'aujourd'hui la constitution du 25 juillet 2022 est considérée comme la constitution d'une « nouvelle République ». Dans son préambule, le peuple, détenteur de la souveraineté, renouvelle son « attachement à établir un système politique fondé sur la séparation des fonctions législative, exécutive et judiciaire, et à instaurer un véritable équilibre entre elles ».

Partant de là, la question qui se pose alors est celle de savoir si les choix constitutionnels établissent réellement un équilibre entre les pouvoirs (dits fonctions) ?

La lecture du texte de la Constitution, mais également la pratique politique, nous de répondre par la négative.

Il nous semble que la constitution du 25 juillet 2022 s'est beaucoup inspirée de la constitution de 1959 rejetée lors des événements de 2011.

Loin de constituer un régime présidentiel où les pouvoirs sont équilibrés, le régime politique tunisien concentre l'essentiel des pouvoirs entre les mains du président de la République.

Cette concentration des pouvoirs a été possible via plusieurs mécanismes dont notamment l'affaiblissement du pouvoir législatif (I) et la résurgence d'un exécutif dominé par le président de la République (II)

## **I. L'AFFAIBLISSEMENT DU LÉGISLATIF**

L'échec des assemblées qui ont gouverné depuis 2011 a facilité les événements du 25 juillet 2021. Depuis, la revanche de l'exécutif devient manifeste. L'affaiblissement du pouvoir législatif a d'abord commencé lors de la période d'exception (A) pour continuer avec l'affaiblissement de la représentation (B)

### **A. Par l'accapuration du pouvoir législatif en vertu des pouvoirs d'exception**

Le 25 juillet 2021 a mis fin au pouvoir législatif issu des élections de 2019.

L'ensemble des textes adoptés après le 25 juillet 2021 ont focalisé sur une idée fondamentale : l'assemblée des représentants du peuple constitue le péril imminent dont traite l'article 80 de la constitution de 2014<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8<sup>e</sup> éd., rév. par H. Nézard, Paris, Sirey, 1927, t. I, 442 s.

<sup>10</sup> Le premier paragraphe de l'article 80 prévoit en effet que : « En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier

C'est d'abord le décret présidentiel n° 2021-80 du 29 juillet 2021 qui a commencé par « suspendre » les compétences de l'Assemblée des représentants du peuple avant la prorogation des mesures exceptionnelles par le décret présidentiel n° 2021-109 du 24 août 2021.

Avant même l'adoption de la constitution de 2022, le pouvoir législatif a été rogné par le décret n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles<sup>11</sup>.

En effet, nous pouvons déjà lire dans le préambule du décret que « que le fonctionnement des pouvoirs publics a été entravé, et que le péril est devenu non pas imminent, mais réel, notamment au sein de l'Assemblée des représentants du peuple... ». Le même préambule a exprimé une étonnante lecture de la souveraineté du peuple en affirmant d'abord que « si le peuple n'étant pas en mesure d'exprimer sa volonté et d'exercer sa souveraineté en vertu des dispositions constitutionnelles en vigueur, la souveraineté prévaut sur les dispositions relatives à son exercice, » pour conclure ensuite que « le peuple tunisien a exprimé à plusieurs reprises son rejet des mécanismes relatifs à l'exercice de la souveraineté ».

Aucun juriste ne peut être insensible à cette argumentation aux allures téléologiques, mais qui cache en réalité une volonté de se débarrasser du pouvoir législatif en place en la justifiant par ce que le président considère comme une véritable souveraineté populaire.

Nous le savons pertinemment, le recours récurrent à la souveraineté du peuple et au peuple est l'une des caractéristiques des régimes populistes. Dans le cas de la Tunisie, le peuple, sa souveraineté est déjà utilisée pour se délier des procédures constitutionnelles et pour s'accorder un pouvoir méconnu par la constitution de 2014<sup>12</sup>.

Le dispositif du décret l'affirme rapidement en maintenant l'immunité parlementaire de tous les membres de l'Assemblée des représentants du peuple levée (article 2) et en mettant fin à toutes les primes et tous les avantages octroyés au Président et aux membres de l'Assemblée des représentants du peuple (article 3).

Ensuite c'est tout le chapitre II du décret qui avait prévu les mesures relatives à l'exercice du pouvoir législatif.

---

des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle. Il annonce ces mesures dans un message au peuple. »

<sup>11</sup> Voir le JORT n° 86 du 22 septembre 2021.

<sup>12</sup> Cf. Laghmani (S.). La souveraineté du peuple dans le décret présidentiel 2021-117 relatif à des mesures d'exception, contribution à la Table ronde de l'Association tunisienne de droit constitutionnel, Lecture du décret présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021 relatif aux mesures exceptionnelles, 8 octobre 2021.

Notons que jusque dans ce texte il était toujours question de pouvoir législatif, mais un pouvoir déjà accaparé par le président qui l'exercera désormais par décret-loi avec une condition de procédure liée à la délibération en conseil des ministres et une condition de fond qui est celle de ne pas porter atteinte « aux acquis en matière de droits de l'Homme et de libertés garantis par le système juridique national et international »<sup>13</sup>.

C'est ainsi que le président s'est octroyé le domaine de la loi, y compris les textes relatifs à la loi électorale malgré l'interdiction formelle prévue par l'article 70 de la constitution de 2014 qui a expressément exclu « le régime électoral » du domaine des décrets-lois. »

Cette concentration des pouvoirs entre les mains du président de la République a été non seulement acquise, mais également organisée pour durer et surtout pour être absolue. L'immunisation contre tout recours en annulation des décrets-lois qui seront adoptés par le président a été clairement affirmée par l'article 7 du décret 117. Par cette immunisation, le président de la République voulait avoir les mains libres durant toute la période d'exception.

Les domaines de la loi se trouvent donc déterminés par le décret n° 117, qui a finalement tout de ce que l'on appelle les petites constitutions, ou les textes relatifs à l'organisation des pouvoirs publics.

La Tunisie a déjà connu ce genre de texte après 2011 durant toute la période qui a séparé les élections d'une Assemblée nationale constituante en octobre 2011 et l'adoption de la Constitution de janvier 2014.

Sana Ben Achour considère que le décret n° 117 relatif aux mesures exceptionnelles a tout d'une « petite constitution innommée... même si le texte n'emporte pas le nom ». Elle nous rappelle, à juste titre, que ces petites constitutions ont des caractéristiques communes : « adoptées par des actes infraconstitutionnels, elles sont de source dévalorisée à contenu matériellement constitutionnel en ce qu'elles s'intéressent à l'organisation des pouvoirs publics »<sup>14</sup>.

Ce décret n° 117 du 22 septembre 2021 relatif aux mesures exceptionnelles a été qualifié comme inqualifiable car « déclassant la Constitution au rang d'actes infra, décrétal » et « a remis au chef de l'État tous les pouvoirs, y compris le pouvoir constituant »<sup>15</sup>.

L'accapuration du pouvoir législatif devait prendre fin avec l'adoption de la nouvelle constitution sauf pour les questions urgentes.

---

<sup>13</sup> Voir les articles 4 et 6 du décret n° 117.

<sup>14</sup> Ben Achour (S.). Trois constitutions, un seul pouvoir, *in*. Redissi (H), dir. *Le pouvoir d'un seul*, Diwan édition, Tunis, 2023, page 75.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 77.

Ce n'était pas le choix du rédacteur de la constitution 25 juillet 2022. En effet, l'article 139 de celle-ci a prévu que « le décret présidentiel numéro 2021-117 du 22 septembre 2021 relatif aux mesures exceptionnelles continue de s'appliquer dans le domaine législatif jusqu'à ce que l'Assemblée des représentants du peuple prenne ses fonctions après l'élection de ses membres ». Cela peut paraître acceptable du point de vue de la continuité de l'État et de ses institutions. Toutefois, nous reviendrons ultérieurement sur le fait que le président de la République a continué à accaparer le pouvoir législatif même après les élections et à la veille de la première réunion de l'assemblée.

Loin d'être conjoncturel, l'affaiblissement du pouvoir législatif devient un choix constitutionnel délibéré.

## **B. Par l'affaiblissement de la représentation**

Le pouvoir législatif tunisien renaît avec les élections du 17 décembre 2022.

Mais s'agit-il d'un pouvoir alors ?

Le rédacteur de la constitution en a décidé autrement puisque le chapitre III du texte est désormais intitulé : la fonction législative.

Cette démarche est d'ailleurs valable pour tous les autres pouvoirs : il n'est plus question de pouvoirs, mais de fonction. L'idée est en réalité claire dans l'esprit du rédacteur de la constitution : le pouvoir appartient au peuple, les institutions sont à son service. La démarche est donc en dehors du schéma de la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu où chaque fonction est attribuée à un pouvoir.

L'article 56 de la nouvelle constitution le prévoit clairement : « Le peuple, détenteur de la souveraineté, délègue la fonction législative à une première chambre représentative dénommée l'Assemblée des représentants du peuple, et à une seconde chambre représentative dénommée le Conseil des régions et des districts ».

L'affaiblissement de la représentation s'est fait à travers la Constitution de 2022 à travers deux mécanismes. Il s'agit d'abord du mandat impératif, il s'agit ensuite du bicamérisme.

### **1. Le mandat impératif**

Ramant à contre-courant de l'ensemble des constitutions modernes, la constitution tunisienne a introduit le mécanisme du mandat impératif. En effet, selon l'article 61 de la Constitution, les électeurs peuvent retirer leur mandat aux députés élus<sup>16</sup>.

Cette disposition nous fait en réalité revenir à un débat dépassé à propos de la représentation. En effet, la plupart des constitutions actuelles ont renoncé à l'idée du

---

<sup>16</sup> Le dernier paragraphe de l'article 61 prévoit que « le mandat de député est révocable dans les conditions fixées par la loi électorale ».

mandat impératif au profit de la liberté du mandat. C'est toute la vision de la représentation qui a évolué avec le temps et qui a qui était conçue pour permettre aux représentants de jouer leur rôle sans contrainte de la part de ceux qui les ont élus.

Il nous semble donc de 2022 à non seulement on peut avec l'idée du mandat représentatif, mais avec l'idée de la représentation à maintes reprises critiquée par le président de la République. Ce dernier a critiqué la représentation même pour le pouvoir constituant, en disant lors de l'une de ses interventions que la Constitution, c'est ce que les jeunes écrivent sur les murs en Tunisie.

Cette disposition constitutionnelle relative au mandat impératif a renvoyé aux législateurs pour déterminer les conditions de la mise en œuvre. De la révocation des députés par leurs électeurs.

A ce propos, rappelons d'abord que les nouvelles règles relatives aux élections n'ont pas été l'œuvre du législateur, mais du président de la République agissant dans le cadre des pouvoirs d'exception qu'il s'est octroyés malgré l'interdiction relative au domaine électoral.

En effet, le 22 septembre 2022, donc à peine quelques mois avant les élections du 17 décembre 2022, le président de la République a décidé d'une manière unilatérale, sans consultation ni avec les partis politiques, ni avec la société civile, ni avec les organisations spécialisées dans le domaine électoral ; il a décidé d'apporter une modification substantielle de la loi électorale.

Cette modification n'est pas une simple modification procédurale car elle porte sur l'essence même du droit électoral tunisien. Le mode de scrutin a été révisé par renoncer à la représentation proportionnelle et au scrutin de liste et adopter le mode de scrutin uninominal souhaité par le président depuis 2011 sacrifiant ainsi le principe de la parité durement acquis par les femmes tunisiennes depuis 2011.

L'article 39 bis de la loi ajoute que « le mandat du député est révocable dans sa circonscription électorale, en cas de manquement à l'obligation d'honnêteté, manquement manifeste dans l'accomplissement de ses missions de parlementaire ou de ne pas avoir agi avec la diligence requise pour réaliser le programme qu'il a présenté lors du dépôt de sa candidature »<sup>17</sup>. Quant à la procédure de retrait, l'article 39 précité prévoit que la motion de retrait du mandat doit être signée par au moins le un dixième des électeurs inscrits à la circonscription électorale à laquelle le député en cause s'est présenté. La loi accorde à l'instance électorale le pouvoir de décider de l'acceptation de la requête ou de son refus lorsqu'elle ne répond pas aux

---

<sup>17</sup> Loi organique n° 16-2014 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums telle que modifiée par le décret-loi n° 55-2022 du 15 septembre 2022. L'article ajoute également que « le mandat ne peut pas être révoqué avant l'expiration de la première session parlementaire ou au cours des six derniers mois de la législature. Il ne peut être présenté de requête de révocation du mandat du député qu'une seule fois pendant toute la législature »..



conditions légales. Cette décision de recevabilité de la motion peut être attaquée par le député concerné devant le tribunal administratif. Enfin, le mandat du député n'est effectivement retiré qu'après le vote de la requête par les électeurs inscrits dans la circonscription électorale considérée qui sont convoqués en vertu d'un décret pour voter en faveur ou contre la révocation.

## **2. Le bicamérisme**

Le retour au bicamérisme est aussi un autre trait marquant de la Constitution de 2022. Nous parlons de retour car la constitution tunisienne de 1959 avait opté pour le bicamérisme à l'air du président Zinelabidine Ben Ali<sup>18</sup>. Loin de répondre à un besoin démographique, économique, géographique ou même sociologique de la Tunisie, ce bicamérisme était pensé pour donner plus de légitimité au régime en place.

Le pouvoir constituant n'a pas beaucoup hésité pour écarter l'hypothèse des deux chambres législatives.

Or, selon l'article 67 de la nouvelle Constitution « l'Assemblée des représentants du peuple exerce la fonction législative dans les limites des compétences qui lui sont dévolues par la présente constitution ».

Une section a été donc consacrée au « Conseil national des régions et des districts ». Selon l'article 81 de la constitution, le « Conseil national des régions et des districts est constitué de députés élus des régions et des districts ». Le système est basé sur l'élection indirecte puisque les membres de chaque conseil régional et les membres élus des conseils régionaux de chaque district élisent parmi eux trois membres pour représenter successivement leurs régions et districts au sein du Conseil national des régions et des districts.

L'article renvoie également à la loi pour déterminer les conditions et procédure des élections du système dit de construction par base cher au président Kais Saïd<sup>19</sup>.

Le bicamérisme choisi par le rédacteur de la Constitution de 2022 a toujours été un mystère pour les commentateurs et même pour les spécialistes du droit constitutionnel et du droit électoral. Toujours est-il que le président Kais Saïd ne s'est jamais réellement prononcé sur les techniques précises qui lui permettraient d'instaurer ce système de la construction par la base. La Constitution de 2022 elle-même était très brève sur l'ensemble des dispositions consacrées à la seconde chambre. Il a fallu donc renvoyer à la loi électorale pour clarifier ce système sui generis.

---

<sup>18</sup> C'est un choix introduit lors de la révision constitutionnelle de juin 2002. Voir la loi constitutionnelle n° 51 du 1<sup>er</sup> juin 2002.

<sup>19</sup> C'est un système flou défendu par Kais Saïd depuis 2011 et qui va de pair avec le mode de scrutin uninominal qu'il a toujours prôné.

Or, la concentration des pouvoirs entre les mains du président de la République a continué même après les élections de décembre 2022. En effet, le 8 mars 2023, le président de la République a adopté 3 décrets-lois pour entamer la mise en œuvre de la Constitution du 25 juillet 2022.

D'abord, le décret-loi n° 9 du 8 mars 2023 qui a dissout les conseils municipaux librement élus par les citoyens et citoyennes et permettant pour une première fois de l'histoire de la Tunisie d'atteindre la parité entre les femmes et les hommes. Ce pas a été franchi juste quelques jours avant la première réunion de l'Assemblée des représentants du peuple fraîchement élue.

Le deuxième décret-loi, c'est le décret-loi n° 8 du 8 mars 2023 qui a encore une fois modifié la loi électorale en introduisant d'autres conditions pour se présenter aux élections municipales et en introduisant un nouveau mode de scrutin. Enfin, le décret-loi n° 10 du 8 mars 2023 organisant les conseils locaux et régionaux quant au mode de leur élection et leur composition.

C'est ce dernier texte qui a traduit le système basé sur l'idée du mépris de la représentation marqué par une illusoire dynamique « bottom /up ». Il se traduit par une première étape consistant à élire les conseils locaux dans les plus petites circonscriptions territoriales. C'est ensuite par un tirage au sort que certains de ces élus locaux se retrouveront aux conseils régionaux seulement pour trois mois avant de laisser leurs places à d'autres choisis par le même mécanisme du tirage au sort.

Ces trois décrets-lois ont été publiés au même journal officiel, invitant les nouveaux élus à la première assemblée générale de l'assemblée. C'est dire qu'une question qui aurait pu attendre les représentants du peuple pour être discutée et faire l'objet d'une délibération démocratique a été tranchée par un président ayant du mal à partager le pouvoir comme prévu par la Constitution qu'il a lui-même choisie.

Quoiqu'il en soit, le Conseil national des régions et des districts, présenté comme institution inclusive, n'a que très peu de pouvoir. La constitution de 2022 a accordé à la seconde chambre le droit d'examiner « les projets relatifs au budget de l'État et aux plans de développement régionaux, des districts et nationaux » puisque l'article 84 prévoit qu'ils « sont obligatoirement soumis au Conseil national des régions et des districts pour assurer l'équilibre entre les régions et les districts ».

Le deuxième alinéa de l'article ajoute que « la loi de finances et les plans de développement ne sont approuvés qu'à la majorité des membres présents dans chacune des deux chambres, à condition que cette majorité ne soit inférieure au tiers des membres de chaque chambre ».

Il va sans dire que la composition de la seconde chambre laissée essentiellement à une loterie ne peut aider ni à une planification de long terme ni à des choix fondamentaux en matière de développement.

Tel que confectionné par la constitution et par le décret-loi n° 10 du 8 mars 2023, le bicamérisme tunisien donnant l'illusion de plus de représentation ou d'inclusion a aujourd'hui du mal à peser dans un pouvoir législatif ayant lui-même du mal à ne pas être dévoré par un exécutif monocéphale qui a raflé l'essentiel des pouvoirs.

La déliquescence des partis politiques :

Contrairement à la constitution de 2014 où le législatif était le pouvoir super puissant, ce qui rappelait d'ailleurs les régimes d'assemblée, le pouvoir législatif tunisien est aujourd'hui décapité non seulement par la Constitution, mais aussi par le discrédit que vivent les partis politiques tunisiens ayant échoué à mener la Tunisie vers la démocratie.

La crise de la représentation, la crise des partis préparent aujourd'hui un peu partout dans le monde la montée des discours et des politiques populistes axés sur la volonté du peuple<sup>20</sup>.

## **II. PAR LA SUPRÉMATIE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SEIN DE L'EXÉCUTIF**

Le renforcement des exécutifs est aujourd'hui une réalité universelle. Toutefois, dans la plupart des constitutions démocratiques, ce renforcement est assorti de responsabilités particulières.

En Tunisie, lors des contestations de 2011, aussi bien la rue que les acteurs politiques avaient un seul mot d'ordre sur le régime politique : le régime parlementaire pour mettre fin au pouvoir ultra dominant du président de la République. L'expérience du modèle choisi par la constitution de 2014 a été désastreuse : nous sommes passés d'un président ultra dominant à une chambre ultradominante.

La Tunisie d'aujourd'hui bascule encore une fois dans l'excès. La fonction exécutive telle que dénommée par la constitution n'est pas une simple fonction : c'est un véritable super pouvoir sans contre-pouvoir. Nous sommes non seulement devant un pouvoir exécutif monocéphale et polymorphe (A), mais en même temps devant un exécutif où la responsabilité est inversement proportionnelle au pouvoir (B).

### **A. Un pouvoir exécutif monocéphale, mais polymorphe**

La constitution de 2014 avait institué un pouvoir exécutif bicéphale. Son article 71 prévoit que « le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et un gouvernement présidé par le chef du gouvernement ».

Ce dernier, avait dans la constitution de 2014, le pouvoir de déterminer la politique

---

<sup>20</sup> Cf. Hamrouni (S.), Régime politique et crise de la représentation, *contribution aux huitièmes journées d'étude Abdelfattah Amor, La crise de la démocratie représentative*, ATDC, FSJPST, janvier 2020.

générale de l'État, en dehors des compétences attribuées au président à savoir la défense, la sécurité nationale et les affaires étrangères. Le chef du gouvernement présidait le conseil des ministres et en fixait l'ordre du jour. Il disposait également de l'administration, du pouvoir de préparer le budget de l'État et exerçait le pouvoir réglementaire général<sup>21</sup>. Au niveau international il pouvait conclure les traités internationaux à caractère technique<sup>22</sup>.

Quant au chef de l'État, loin d'avoir un pouvoir honorifique comme dans les régimes parlementaires, renforcé par sa légitimité électorale, il partage certaines compétences avec le chef du gouvernement dont le droit à l'initiative législative.

La constitution du 25 juillet 2025 a par contre attribué la fonction exécutive au « Président de la République assisté d'un Gouvernement présidé par un Chef du Gouvernement » (article 87).

### **1. Un chef d'État**

En tant que chef d'État, le président de la République garde les pouvoirs prévus par la constitution de 2014 en y ajoutant quelques autres pouvoirs. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect de la Constitution et de la loi ainsi que de l'exécution des traités. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'État et préside le Conseil de sécurité national selon l'article 91 de la constitution.

En tant que chef d'État, le président est aussi déclaré chef suprême des forces armées selon l'article 94<sup>23</sup>. Il déclare la guerre et conclut la paix avec l'approbation de la majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants du peuple<sup>24</sup>.

Le Président de la République dispose également du droit de grâce (article 99) et garde ses compétences en matière de politique étrangère et de diplomatie<sup>25</sup>.

La constitution de 2022 permet également au président de la République des intrusions dans les domaines du pouvoir législatif et constituant.

---

<sup>21</sup> Article 94 de la constitution du 27 janvier 2014 : « Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire général et prend des décrets à caractère individuel qu'il signe après délibération du Conseil des ministres. Les décrets pris par le Chef du gouvernement sont des décrets gouvernementaux. Les décrets à caractère réglementaire sont contresignés par le Ministre concerné. »

<sup>22</sup> Article 92 § 3 de la constitution de 2014 « Le Chef du gouvernement gère l'administration, et conclut les traités internationaux à caractère technique. »

<sup>23</sup> Sur les développements relatifs à cet aspect, voir Ben Mahfoudh (H) et Hamrouni (S.), AIJC, 2023...

<sup>24</sup> Voir l'article 98 de la Constitution.

<sup>25</sup> Art. 95. Le Président de la République accrédite les représentants diplomatiques auprès des puissances étrangères. Les représentants diplomatiques des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

## **2. Un président pouvant être législateur**

Pour le domaine législatif, l'article 68 de la constitution lui accorde le partage du droit à l'initiative des lois avec les députés et l'exclusivité de présenter les projets de loi d'approbation des traités et les projets de loi de finances. C'est aussi le président qui a le droit de ratifier les traités même s'il doit avoir l'approbation de l'assemblée pour certains d'entre eux<sup>26</sup>.

Pendant le délai de promulgation, le président de la République peut envoyer un projet de loi à l'Assemblée des représentants du peuple ou au Conseil national des régions et des districts, ou aux deux, pour une seconde lecture. Ce veto présidentiel ne peut être dépassé que par une majorité qualifiée des deux tiers (article 103) ce qui revient en fait à lui garantir une véritable faculté d'empêcher.

## **3. Un président pouvant être constituant**

Pour le pouvoir constituant, le président de la République partage avec le tiers au moins des membres de l'Assemblée des représentants du peuple la faculté de proposer la révision de la Constitution. Le Président de la République peut également « soumettre au référendum les projets de révision de la Constitution » selon les termes de l'article 136.

De même, le Président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics ou à la ratification d'un traité susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions, sans que ces projets ne soient contraires à la Constitution (article 97).

Si comme l'affirme le Professeur Luciani « les élections législatives ont depuis longtemps acquis des contours plébiscitaires », que dire encore des référendums liés à la personne de celui dont ils sont l'origine. Le populisme ambiant en Tunisie et ailleurs fait que la volonté d'un seul peut parfaitement prendre les allures de la volonté de tous. Max Weber rappelé par M. Luciani avait bien raison : « des concepts tels que "la volonté du peuple", "la vraie volonté du peuple", etc. n'existent plus pour moi depuis longtemps. Ils sont des fictions ».

## **4. Un président décideur en matière de nomination/révocation**

Pour ce qui est de la « fonction exécutive » *stricto sensu*, l'article 104 de la constitution de 2022 prévoit que le président de la République « veille à l'exécution des lois, exerce le pouvoir réglementaire général et peut en déléguer tout ou partie au Chef du

---

<sup>26</sup> L'article 74 cite « Les traités relatifs aux frontières de l'État, les traités commerciaux, les traités relatifs à l'organisation internationale, ceux relatifs aux engagements financiers de l'État et les traités portant des dispositions à caractère législatif »

Gouvernement ». Il nomme également « aux emplois supérieurs civils et militaires, sur proposition du Chef du Gouvernement (article 106).

Véritable chef de l'exécutif, le président de la République dispose de l'administration au point d'« accaparer le pouvoir de nommer » et reproduire le modèle suivi par le parti islamiste depuis 2011 consistant à noyauter tous les rouages de l'administration ce qui offre le véritable pouvoir pour quiconque voulant gouverner la Tunisie<sup>27</sup>. Il est vrai que les termes de la constitution accordent le pouvoir de disposer de l'administration au chef du gouvernement, mais ce dernier étant totalement au service de la politique présidentielle, l'exercice effectif de ce pouvoir nous semble être hypothétique. Nous avons d'ailleurs pu remarquer les directives directes faites par le président aux différents ministres sur différents dossiers.

Le pouvoir de nomination du président Kais Saïd a dépassé le cadre de la fonction publique pour s'étendre aux instances dites indépendantes, ou ce qu'il en reste et aux structures relevant d'autres pouvoirs.

Rappelons d'abord que la constitution de 2022 a renoncé à un acquis fondamental après 2011 que sont les instances constitutionnelles indépendantes et qui présentaient un véritable contre-pouvoir malgré plusieurs imperfections. Seule l'instance supérieure indépendante a été retenue (article 134) en y ajoutant un conseil supérieur de l'éducation et de l'enseignement (article 135)

Dans le domaine électoral, la constitution de 2022 prévoit que « L'Instance supérieure indépendante pour les élections est chargée de la gestion des élections et des référendums, de leur organisation et de leur supervision dans leurs différentes phases. L'Instance garantit la régularité, l'intégrité et la transparence du processus électoral et proclame les résultats ».

Selon l'article 134 *in fine*, l'Instance se compose de neuf membres indépendants, neutres, compétents et intègres.

Avant le référendum du 25 juillet 2022 de quelques mois, usant toujours de ses pouvoirs d'exception, le président de la République s'est octroyé le pouvoir de nommer les membres de l'instance qui se faisaient élire par l'assemblée<sup>28</sup>. En effet, le décret-loi n° 22 du 21 avril 2022, prévoit que les sept membres sont nommés par le président<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Voir à ce propos Chakroun (H.), Accaparer le pouvoir de nommer, *in*. RédiSSI, *op.cit.*, pp. 121 et ss.

<sup>28</sup>

<sup>29</sup> Selon l'article 5 du décret-loi, le conseil de l'Instance supérieure indépendante pour les élections est composé de sept membres nommés par décret présidentiel, choisis comme suit :

– trois membres choisis par le Président de la République parmi les membres des précédentes instances supérieures indépendantes pour les élections.

– Un magistrat de l'ordre judiciaire ayant une ancienneté d'au moins dix ans de travail effectif, parmi

À l'heure où nous écrivons ces lignes, l'instance des élections fait l'objet de beaucoup de critiques liées à son indépendance notamment après l'annonce de la liste des candidats retenus comme candidats pour les élections prévues pour le 6 octobre prochain<sup>30</sup>.

Ce pouvoir de nomination/révocation a également permis d'assujettir le pouvoir juridictionnel. Il est vrai que l'article 117 de la constitution affirme que « La magistrature est une fonction indépendante exercée par des magistrats qui ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi »<sup>31</sup>. Cette règle constitutionnelle est toutefois jusqu'à aujourd'hui réduite à néant par des textes infraconstitutionnels qui n'émanent même pas du législateur, mais du président de la République. Là également, le pouvoir juridictionnel fonctionne aujourd'hui encore selon les règles issues du régime d'exception.

En effet, le président de la République, dissout le conseil supérieur de la magistrature issu de la constitution de 2014 et difficilement élu et ce par le décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature.

Le mode de création du nouveau conseil ainsi que l'environnement hostile à la justice fait qu'il n'ait aucun pouvoir réel<sup>32</sup>. C'est dans ce sens que le texte prévoit déjà dans son article 20 que « le Président de la République a le droit de demander la cessation de fonctions de tout magistrat qui viole volontairement ses devoirs professionnels sur

---

trois magistrats proposés par le conseil de la magistrature judiciaire.

- Un magistrat de l'ordre administratif ayant une ancienneté d'au moins dix ans de travail effectif, parmi trois magistrats proposés par le conseil de la magistrature administrative.
- Un magistrat de l'ordre financier, ayant une ancienneté d'au moins dix ans de travail effectif, parmi trois magistrats proposés par le conseil de la magistrature financière.
- Un ingénieur spécialiste en matière de systèmes d'information et de sécurité informatique, ayant une ancienneté effective d'au moins dix ans, parmi trois ingénieurs proposés par le Centre national de l'informatique.

Dans cette position, les magistrats sont réputés n'avoir aucunement quitté leurs grades. Les candidatures sont présentées au Président de la République par les organismes intéressés.

<sup>30</sup> Voir à ce propos le communiqué de l'Association tunisienne de droit constitutionnel : <https://www.businessnews.com.tn/association-tunisienne-de-droit-constitutionnel--lisie-menace-les-valeurs-de-la-republique,520,140610,3>

<sup>31</sup> L'article 121 de la constitution renvoi finalement à la loi les garanties essentielles l'indépendance des juges : « Le magistrat ne peut être muté sans son accord. Il ne peut être révoqué ni suspendu ou démis de ses fonctions ni subir une sanction que dans les cas fixés par la loi ».

<sup>32</sup> Cet environnement hostile à la justice s'explique par la défaillance de cette dernière durant toute la période post -2011. Au lieu d'entamer de véritables tentatives de réformes, les décideurs politiques qui se sont succédé ainsi que les structures responsables du secteur, n'en fait qu'utiliser la justice et certains juges pour leur propre intérêt politique et économique.

la base d'un rapport motivé du Chef du Gouvernement ou du ministre de la justice ». L'article ne laisse aucune marge de manœuvre au nouveau conseil en ajoutant « que dans ce cas, le conseil provisoire de la magistrature intéressé prend immédiatement une décision de suspension de fonctions contre le magistrat intéressé ».

Quelques mois après, et après la multiplicité des discours du président attaquant les juges et critiquant le dysfonctionnement de la justice, le décret-loi n° 2022-35 du 1<sup>er</sup> juin 2022, a ajouté à l'article 20 du décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature les dispositions suivantes : « Le Président de la République peut, en cas d'urgence, ou d'atteinte à la sécurité publique ou à l'intérêt supérieur du pays, et sur rapport motivé des autorités compétentes, prendre un décret présidentiel prononçant la révocation de tout magistrat en raison d'un fait qui lui est imputé et qui est de nature à compromettre la réputation du pouvoir judiciaire, son indépendance ou son bon fonctionnement »<sup>33</sup>. Le but était clair : le même jour, le président de la République a révoqué 57 magistrats<sup>34</sup>.

## **5. Le précipice des pouvoirs d'exception**

Le président de la République concentre également les pouvoirs lors de l'état d'exception.

Les faits vécus en Tunisie depuis le 25 juillet 2021 prouvent l'importance de ce dernier pouvoir même si la mise en œuvre de l'article 80 sort du cadre prévu par l'article lui-même<sup>35</sup>.

Pour ce qui est des pouvoirs d'exception avec lesquels le président Saïd s'est familiarisé, il faut rappeler qu'à part la consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et du Président du Conseil national des régions et des districts, l'article 96 ne prévoit aucune autre condition ni pour le déclenchement du processus de l'état d'exception ni surtout pour y mettre fin.

La référence à la cour constitutionnelle pour statuer sur le maintien de l'état d'exception faite par la constitution de 2014 a disparu laissant les mains du président

---

<sup>33</sup> Le texte précise également que le décret présidentiel relatif à la révocation d'un magistrat n'est susceptible de recours qu'après le prononcé d'un jugement pénal irrévocable concernant les faits qui lui sont imputés.

<sup>34</sup> Décret présidentiel n° 2022-516 du 1<sup>er</sup> juin 2022, relatif à la révocation de magistrats. JORT, n° 63 du premier juin 2022.

<sup>35</sup> À part les conditions procédurales relatives à la consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et à l'information du Président de la Cour constitutionnelle, les rédacteurs de l'article 80 n'ont jamais visé un péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics émanant de l'ARP. Il prévoit d'ailleurs que durant cette période, « l'Assemblée des représentants du peuple est considérée en état de session permanente ».



de la République totalement déliées. Il est vrai que l'article prévoit que « ces mesures cessent d'avoir effet dès qu'auront pris fin les circonstances qui les ont engendrées », mais c'est toujours le pouvoir d'appréciation du président qui détermine aussi bien le déclenchement que la fin des mesures.

Mais alors, un pouvoir d'appréciation qui n'est soumis à aucune forme de contrôle ne devient-il pas un pouvoir arbitraire ? La rédaction de l'article 96 de la constitution de 2022 peut donc engendrer un état d'exception *ad vitam aeternam* si telle était la volonté du président.

Les pouvoirs du président dépassent également ce qui est commun aux régimes présidentiels. Marqué par une séparation rigide des pouvoirs, le régime présidentiel cantonne le président dans la fonction exécutive. Rappelons déjà que le régime présidentiel pur n'existe que dans son pays d'origine c'est-à-dire aux États unis d'Amérique. Les expériences sud-américaines et africaines ont montré toutes les dérives du régime. La Tunisie en est également un exemple qui a commencé avec le président Bourguiba et qui s'est tragiquement terminé avec le président Ben Ali.

Ignorant les leçons de l'histoire, la constitution du 25 juillet a encore renforcé les pouvoirs du président même au sein du pouvoir (dit fonction) exécutif.

En effet, l'article 100 de la constitution instaure un exécutif monocéphale où « le Président de la République détermine la politique générale de l'État, en définit les options fondamentales et en informe l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil national des régions et des districts. Il peut s'adresser à eux conjointement, soit directement, soit par message ».

Ainsi, le gouvernement ne dépasse pas le statut d'exécutant, il « veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'État, conformément aux orientations et aux options définies par le Président de la République » (article 110).

Certes, l'article 113 prévoit que « le Chef du Gouvernement dirige et coordonne l'action du Gouvernement, et dispose de l'administration. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la Présidence du Conseil des ministres ou dans tout autre conseil » ; mais le gouvernement se trouve un outil pour la mise en œuvre des choix du président. L'appellation chef de gouvernement retenue par la constitution ne change rien au fait qu'il s'agit d'un Premier ministre et d'un ensemble de ministres au service de la politique du président.

## **B. Nul pouvoir pour arrêter le pouvoir**

Le pouvoir exécutif tunisien est marqué par une incohérence congénitale : nous sommes devant un cas de responsabilité sans pouvoir et devant un super pouvoir sans responsabilité comme nous allons le démontrer.

### **1. Le président un super pouvoir sans responsabilité**

Le président de la République n'est politiquement pas responsable.

Le pouvoir qu'il a de déterminer la politique de l'État n'est assorti d'aucune sorte de responsabilité devant les autres pouvoirs.

Dans la constitution de 2014, une violation grave de la constitution pouvait mener à la destitution du président. D'ailleurs, cette procédure aurait pu être déclenchée par l'ancienne ARP, mais le président semble avoir devancé cette hypothèse en dissolvant la chambre.

L'article 88 de la constitution de 2014 a certes mis plusieurs garanties pour exprimer la gravité de cette hypothèse. Il a ainsi exigé que la motion soit adoptée par les deux tiers des membres de l'assemblée avant de renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle qui statue à la majorité des deux tiers de ses membres. En cas de condamnation, la Cour constitutionnelle ne peut prononcer que la destitution, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales. La décision de destitution prive le Président de la République du droit de se porter candidat à toute autre élection.

Les rédacteurs de cet article ont certes pris en considération les pratiques antérieures à 2011 qui étaient peu soucieuses du respect de la constitution en l'absence d'un véritable juge constitutionnel.

Tout ce mécanisme a été revu en apparence selon les règles issues du régime présidentiel où le président n'est pas politiquement responsable. Toutefois, même dans ce régime la procédure d'impeachment permet de mettre fin aux abus du président même si elle est exceptionnelle et même si elle n'a jamais abouti aux États-Unis d'Amérique<sup>36</sup>.

La procédure existe actuellement dans plusieurs pays ayant opté pour un régime présidentiel et mis en œuvre la procédure de destitution comme Dilma Rousseff au Brésil en 2016 Park Geun-Hye en Corée du Sud en 201 ou encore Pedro Castillo au Pérou en 2022.

En France, « le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (article 68 de la constitution de la Vème République)<sup>37</sup>.

Au Portugal, l'article 130 relatif à la responsabilité pénale prévoit la possibilité de traduire le Président de la République « devant la Cour suprême pour les infractions pénales pratiquées dans l'exercice de ses fonctions ». Le deuxième paragraphe ajoute

---

<sup>36</sup> L'article II, section 4 de la Constitution américaine dispose ainsi que « le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs fonctions en cas de mise en accusation et de condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs ».

<sup>37</sup> Voir la proposition de résolution de destitution déposée par la France insoumise contre Emmanuel Macron. <https://www.lefigaro.fr/politique/une-reponse-politique-a-la-hauteur-du-coup-de-force-antidemocratique-lfi-a-depose-la-procedure-de-destitution-visant-emmanuel-macron-20240903>.

que l'initiative de la procédure appartient à l'assemblée de la République sur proposition du cinquième des députés en exercice sur délibération adoptée à la majorité des deux tiers des députés en exercice. La condamnation entraîne la destitution et l'impossibilité de toute réélection.

Dans le monde arabe, à part les monarchies qui immunisent le chef de l'État de toutes sortes de responsabilités, la possibilité de destitution pour violation grave de la constitution et/ou pour haute trahison est prévue par quelques rares constitutions comme celle du Liban (article 60), le Yémen (Article 128).

En Tunisie, la constitution du 25 juillet 2022, après l'énumération de tous les pouvoirs du président de la République, prévoit simplement que ce dernier « bénéficie de l'immunité durant son mandat présidentiel, tous les délais de prescription et de forclusion sont suspendus à son égard. Les procédures peuvent reprendre leurs cours après la cessation de ses fonctions.

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. (Article 110).

Il est évident que ce genre de dispositions est généralement pensé par le pouvoir constituant pour permettre au président de la République d'assumer ses fonctions présidentielles sans contrainte.

L'absence de toutes références à la violation grave de la constitution ne peut cependant être expliquée que de deux manières : soit que le rédacteur de la constitution estime qu'il ne violera pas la Constitution et dans ce cas nous sommes obligés de rappeler qu'une constitution ne peut en aucun cas être faite pour une personne ou une époque et que ce n'est pas à la personne concernée de juger par elle-même et en dehors de tout contrôle qu'elle viole la constitution. Soit que le rédacteur de la constitution ne se considère pas totalement lié par celle-ci. Rappelons tout de même que le président Kais Saïd a prêté serment pour respecter la constitution de 2014, celle-là même qu'il a balayée d'un revers de main.

Notre appréhension, je justifie encore par l'absence du véritable garant de la constitution qu'est la cour constitutionnelle.

En effet, toutes les constitutions tunisiennes ont été mal menées à cause de l'absence d'un juge constitutionnel. La brève et timide expérience de l'instance provisoire du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois a pris fin avec le décret n° 117 relatif aux mesures exceptionnelles.

Le péché originel a commencé avec l'Assemblée des représentants du peuple qui n'avait aucune volonté politique d'instituer la cour depuis 2014. Les différentes majorités ont juste misé sur une cour à leur service.

Aujourd'hui, la constitution du 25 juillet 2022 donne le pouvoir de nommer les membres de la cour au président de la République<sup>38</sup>. Ce dernier n'a pourtant pas jugé utile de nommer ses membres.

## **2. Le gouvernement : une responsabilité sans pouvoir réel**

Qui portera la responsabilité de l'échec de l'exécutif et de la politique choisie par le président de la République ?

Sur cette question, la constitution de 2022 établit un régime dualiste.

Constitutionnellement, c'est le gouvernement qui est responsable aussi bien devant le président de la République que devant le pouvoir législatif.

Comme son pouvoir de nommer<sup>39</sup> le président de la République a également le pouvoir de révoquer le gouvernement. En effet, l'article 102 prévoit que « le Président de la République met fin aux fonctions du Gouvernement ou de l'un de ses membres de sa propre initiative ou sur proposition du Chef du Gouvernement. » Ce pouvoir est actuellement utilisé par le président de la République qui l'exerce sans que les citoyens et citoyennes sachent les raisons et/ou les fondements de ces choix. Depuis son arrivée au pouvoir en 2019, cinq chefs de gouvernement ont été choisis.

Pour ce qui est de la responsabilité devant l'assemblée, l'article 115 de la constitution exprime une totale perte de sens puisque la motion de censure que l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil national des régions et des districts peuvent conjointement déposer contre le gouvernement est possible lorsqu'ils « constatent que les actions qu'il entreprend ne sont pas conformes à la politique générale de l'État et aux choix fondamentaux prévus par la Constitution ». Autrement dit la responsabilité n'est aucunement justifiée par un pouvoir que détient le gouvernement, mais par une « mauvaise » exécution de ce que l'article appelle « une politique générale de l'État », mais qui n'est finalement que celle du président de la République.

La mise en œuvre de la motion de censure par le pouvoir législatif reste toutefois très hypothétique puisque conditionnée par l'acquisition de la majorité absolue de chacune des deux chambres qui forment le législatif pour déposer la motion de censure ; et par la majorité des deux tiers des deux chambres réunies pour la faire adopter.

---

<sup>38</sup> Art. 125. La Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle indépendante, composée de neuf membres nommés par décret. Le premier tiers des membres est composé des plus anciens présidents de chambre à la Cour de cassation, le deuxième tiers est composé des plus anciens présidents de chambre de cassation ou de chambres consultatives du Tribunal administratif et le dernier tiers est composé des plus anciens membres de la Cour des comptes.

<sup>39</sup> Art. 101 « Le Président de la République nomme le Chef du Gouvernement et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement ».

Salsabil Klibi affirme, à juste titre, que « la procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement par le Parlement qui n'est pas tout à fait une, mais juste un moyen d'appuyer le président dans le contrôle de son agent d'exécution qu'est le gouvernement, est d'une complexité telle que la possibilité de la faire aboutir est très faible »<sup>40</sup>. En effet, la motion de censure reste hypothétique parce que le gouvernement n'est pas issu d'une majorité parlementaire d'abord, parce qu'il est difficile d'avoir l'accord des deux chambres n'ayant pas la même nature de légitimité ensuite et parce qu'en cas de seconde motion, le président peut dissoudre les deux chambres ou l'une des chambres<sup>41</sup>.

Au total, la Tunisie actuelle ne semble pas être sur la voie d'un pouvoir équilibré.

L'assemblée des représentants du peuple continue à somnoler et à ignorer les domaines qui lui reviennent par la constitution. Les décrets-lois les plus liberticides continuent à produire leurs effets devant un législateur laxiste et en l'absence de tout contre-pouvoir à part la résistance de la société civile<sup>42</sup>. Le pouvoir judiciaire continue à ignorer son rôle de protecteur des droits et libertés<sup>43</sup>. Quant au pouvoir exécutif, l'hégémonie du président relève d'un « déjà vu » tristement connu par les Tunisiens et Tunisiennes.

---

<sup>40</sup> Klibi (S.) La constitution du 25 juillet 2022, constitution de la dé-démocratisation, in. Redissi (H), dir. *Le pouvoir d'un seul*, Diwan édition, Tunis, 2023, p. 100.

<sup>41</sup> Art. 116 – En cas de dépôt d'une deuxième motion de censure contre le Gouvernement pendant la même législature, le Président de la République peut soit accepter la démission du Gouvernement soit dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et le Conseil national des régions et des districts, soit dissoudre l'un d'entre eux.

<sup>42</sup> Voir par exemple l'article 24 du décret-loi n° 54 Décret-loi n° 2022-54 du 13 septembre 2022, relatif à la lutte contre les infractions se rapportant aux systèmes d'information et de communication qui a servi de fondement pour saper la liberté d'expression y compris celle des journalistes. JORT n° 103 du 16 septembre 2022. Disponible sur <https://legislation-securite.tn/latest-laws/decret-loi-n-2022-54-du-13-septembre-2022-relatif-a-la-lutte-contre-les-infractions-se-rapportant-aux-systemes-dinformation-et-de-communication/>

<sup>43</sup> L'article 55 *in fine* prévoit que « les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte.