

LEÇONS APPRISSES DES PROCESSUS CONSTITUTIONNELS: LES PROCESSUS AVEC UNE LARGE PARTICIPATION DU PUBLIC

RESUME

L'élection de l'Assemblée constituante en Tunisie constitue une étape décisive dans la construction d'un avenir stable, pacifique et démocratique¹. L'un des plus importants défis actuels est d'assurer que les Tunisiens puissent participer de façon adéquate au processus d'élaboration de la constitution. La Révolution démocratique qui a unifié les Tunisiens ne doit pas se transformer en un processus technocratique avec peu d'implication et de compréhension de la part du public.

Bien qu'il existe diverses approches pour que le processus d'élaboration de la constitution soit participatif, une tendance claire vers une large participation du public dans les réformes constitutionnelles a été observée durant les dernières décennies, et ce à l'échelle mondiale. Une telle participation du public suppose l'implication directe des citoyens dans le processus d'élaboration de la constitution, leur donnant l'opportunité d'influencer les décideurs et le résultat du processus.

Cette tendance est soutenue par le droit international, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le PIDCP établit les obligations minimales de la participation dans les affaires publiques qui sont, entre autres, applicables aux processus d'élaboration des constitutions, et octroie aux citoyens un droit individuel d'y participer.

¹ DRI tient à remercier les auteurs de cette note d'information: Philipp Dann, Michael Riegner, Jan Vogel et Martin Wortmann de l'université de Giessen, Allemagne.

Alors que ce droit peut être sujet à conditions, notamment en ce qui concerne le fait que les citoyens participent directement ou par le biais de représentants, il ne doit pas être restreint de façon abusive ou discriminatoire.

Au-delà de ces exigences juridiques, une large consultation du public engendre des bénéfices politiques et pratiques substantiels. En effet, elle peut renforcer l'union nationale, développer la compréhension d'une constitution par le public, renforcer sa légitimité et son acceptation, élargir la base d'information des rédacteurs, favoriser des solutions innovantes et contribuer à l'appropriation durable de la nouvelle constitution. Dans l'ensemble, les consultations réussies peuvent contribuer à instaurer une culture politique positive.

Une participation réussie dépend d'un certain nombre de facteurs incluant notamment l'approbation du principe de participation par l'ensemble des acteurs politiques, l'appui actif des autorités, y compris l'Assemblée constituante, un calendrier réaliste et un processus bien planifié, transparent et réglementé. Des garanties doivent être mises en place pour empêcher que le processus ne soit monopolisé par les mouvements populistes, des individus influents ou des groupes de pression. De telles mesures aident à préserver l'opportunité d'une prise de décision consensuelle, conséquence d'un processus participatif d'élaboration de la constitution.

Ces résultats sont illustrés par trois études de cas sur l'élaboration participative de constitutions, en l'occurrence les Constitutions de l'Afrique du Sud, du Kenya et de l'Irak. Ces exemples constituent des approches différentes de participation et des degrés variables de réussite, offrant ainsi nombre de leçons pouvant être utiles au processus d'élaboration de la constitution en Tunisie.

L'une des premières leçons tirées de ces exemples est que les mécanismes de participation directe du public doivent être conçus de manière à être complémentaires du processus officiel et à remédier à ses faiblesses potentielles, en particulier les déficits de représentation. Durant les périodes de transition, il n'est pas rare qu'un nombre significatif de votes soient perdus parce qu'attribués à de petits partis ou à des candidats qui n'obtiennent pas de sièges à l'Assemblée. Ceci est d'autant plus vrai pour les jeunes démocraties, comme la Tunisie, sans système de partis politiques établi.

Par conséquent, il serait utile que l'Assemblée constituante de la Tunisie considère de :

- consacrer l'une de ses premières sessions à un débat sur le type, le degré et les modalités de la participation du public qu'elle juge la plus appropriée pour la phase actuelle ;
- promulguer les règles et les procédures légales adéquates afin de garantir les niveaux convenus de consultation ;
- tenir des séances et des audiences publiques, et publier des rapports actualisés de ses délibérations ;
- établir un programme de sensibilisation et travailler en étroite collaboration avec les médias et les

organisations de la société civile, afin d'éduquer et d'informer les citoyens sur son travail.

Les médias doivent couvrir le processus à un rythme soutenu et de manière responsable.

1. INTRODUCTION

Il existe différentes écoles de pensée relatives à la manière dont devrait être structuré un processus d'élaboration de constitution. Elles vont du processus de rédaction essentiellement assuré par des experts ou des représentants élus, à un processus intégrant un niveau élevé de participation directe des citoyens ordinaires durant toutes les phases du processus. Ces approches ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives, au contraire, elles peuvent être combinées afin de se compléter l'une l'autre et de remédier à leurs faiblesses respectives.

Les approches dominées par les experts sont celles qui sont, sans nul doute, les moins inclusives puisqu'elles n'impliquent pas de participation directe des citoyens ou des groupes de la société civile. Cette approche met l'accent sur l'expertise technique pour trouver de bonnes solutions pour la rédaction de la constitution, ainsi que sur la participation indirecte de la population, dans la mesure où les experts sont eux-mêmes désignés par les représentants élus. S'il n'est pas complété par d'autres formes de participation, ce processus risque de se transformer en un processus essentiellement légaliste, élitiste et exclusif.

La constitution d'un comité de rédaction formé par des représentants élus peut être une alternative. Une telle approche peut réaliser l'inclusivité par le biais de la représentativité politique. Elle tend à donner plus d'influence aux partis politiques et est, par conséquent, plus prometteuse si ces partis représentent véritablement la population dans son ensemble, s'ils sont sensibles aux préoccupations des individus et s'ils permettent un dialogue sérieux avec les acteurs institutionnalisés de la société civile, comme par exemple les organisations non gouvernementales (ONG) ou les syndicats.

Enfin, un degré d'inclusivité plus élevé peut être atteint si l'Assemblée constituante est directement élue par le peuple. Cependant, les défenseurs de la participation directe ne seront pas satisfaits d'une participation qui se limite à l'élection d'une entité chargée de la rédaction de la constitution. Ceux-ci mettent l'accent sur une implication directe des citoyens qui soit étendue et permanente, et qui vise à leur donner l'opportunité d'influencer directement les points de vue des décideurs et les résultats du processus. Différents types de participation directe sont possibles et ont joué un rôle important à tous les niveaux du processus d'élaboration de constitutions dans plusieurs pays à travers le monde.

Dans ce cadre, il est important de se poser la question de savoir *qui* devrait participer et *comment* il devrait le faire. Mis à part le grand public (qui est l'ensemble des citoyens), une variété d'autres acteurs peut être concernée : les organisations de la société civile, les ONG,

les lobbyistes d'entreprise, les groupes professionnels, les leaders religieux, les médias traditionnels institutionnalisés, de même que des individus qui deviennent progressivement bien organisés à travers les réseaux sociaux et les blogs sur Internet. Sans surprise, les méthodes et les procédures potentielles pour la participation du public sont nombreuses. Toutefois, une catégorisation peut être établie en fonction des modes de participation qui peuvent être soit formels soit informels.

Les méthodes formelles de participation du public, qui sont souvent stipulées par la loi, peuvent différer largement en termes de type et de degré de participation. Ces méthodes incluent, à titre d'exemples, les ateliers, les auditions publiques et les conférences, ou l'évaluation des soumissions et des pétitions, comme cela a été expérimenté en Afrique du Sud et au Kenya.

Les moyens informels peuvent prendre la forme de débats par le biais des médias ou de blogs sur Internet, de travaux de recherches menés par des ONG sur des questions constitutionnelles, d'une mobilisation de mouvements sociaux et de lobbying vis-à-vis des décideurs. L'Assemblée constituante et d'autres entités publiques peuvent appuyer le dialogue avec le public sur des questions constitutionnelles en protégeant la liberté d'expression, en s'engageant à maintenir un niveau élevé de transparence, en contribuant activement à l'éducation civique et en développant des plateformes de débat, comme par exemple les blogs sur Internet, pour encourager l'échange d'idées.

2. PARTICIPATION DU PUBLIC DANS L'ÉLABORATION DES CONSTITUTIONS: LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES

Le droit international établit des obligations minimales pour la participation du public dans les affaires publiques, obligations qui sont également applicables aux processus d'élaboration de constitutions. Ces obligations sont énoncées dans le PIDCP, qui a été ratifié par la Tunisie².

Le droit à l'autodétermination consacré dans l'article 1 (1) du PIDCP inclut le droit collectif de choisir la forme de la constitution ou de gouvernement. En ce qui concerne les droits de participation individuels, l'article 25 du PIDCP stipule que « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: (a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis... »

Selon l'article 6 de l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la conduite des affaires publiques englobe les processus d'élaboration

des constitutions³. Dans le cas Marshall contre Canada, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a conclu que les conférences constitutionnelles représentent la « conduite des affaires publiques » dans l'esprit de l'article 25 (a) du PIDCP⁴. Ceci a été confirmé dans les observations finales au rapport de la Bosnie-Herzégovine de 2005. En effet, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a recommandé, dans ces observations, que la Bosnie devrait « rouvrir les discussions sur la réforme constitutionnelle de manière transparente et sur une base largement participative »⁵. Par conséquent, chaque citoyen a un droit individuel subjectif⁶ de participer aux processus d'élaboration des constitutions. Cela ne signifie pas que les citoyens ont individuellement le droit inconditionnel de choisir les modalités d'une telle participation, ce choix revenant aux systèmes juridique et constitutionnel de leurs États respectifs, qui déterminent si les citoyens devraient participer directement ou indirectement par le biais de représentants élus⁷.

Toutefois, conformément à l'article 25 du PIDCP, ces modalités ne doivent en aucun cas poser des restrictions à la participation qui seraient déraisonnables ou discriminatoires. De ce fait, toute condition imposée à l'exercice de ce droit doit être justifiée par des critères objectifs et raisonnables. En outre, les paragraphes 4 et 8 de l'Observation générale n°25 stipulent explicitement que les citoyens prennent part à la conduite des affaires publiques en exerçant de l'influence par le biais d'un débat et d'un dialogue publics avec leurs représentants, activités à leur tour protégées par d'autres droits humains, comme par exemple la liberté d'expression. Enfin, le Secrétaire Général des Nations Unies et une multitude de commentateurs plaident de plus en plus pour une participation plus directe dans l'élaboration des constitutions de façon à permettre aux citoyens d'influencer de manière effective les points de vue des décideurs⁸.

³ Le texte intégral en anglais de l'Observation générale n°25 est disponible à l'adresse:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument). Toute mention ultérieure à l'Observation générale n°25 renvoie à cette source.

⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Donald Marshall contre Canada, Communication n° 205/1986, Document de l'ONU. CCPR/C/43/D/205/1986 (1991), paragraphe 5.3. Voir:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ae3e6d12d92e5dbfc1256acd002c89bb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ae3e6d12d92e5dbfc1256acd002c89bb?Opendocument). Toute mention ultérieure à ce document renvoie à cette source.

⁵ CCPR/C/BIH/CO/1, paragraphe 8.

⁶ L'expression « droits subjectifs » renvoie à la relation entre les sujets de droit. Elle fait à la fois référence à un droit et un devoir, ce qui implique que le droit d'un sujet de droit existe et est opposable au droit des tierces personnes qui sont tenues de le respecter.

⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Donald Marshall contre Canada, Communication n° 205/1986, Document de l'ONU. CCPR/C/43/D/205/1986 (1991), paragraphes 5.4 et 5.5.

⁸ *United Nations Assistance to Constitution-making Processes [Assistance des Nations Unies aux processus d'élaboration de constitutions]*, Note d'orientation du Secrétaire Général des Nations Unies (Avril 2009); Voir: http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf et "Expanding Participation in Constitution Making – Challenges and Opportunities" [Élargir la participation dans le développement de constitutions – Défis et opportunités], Angela M. Banks (2008 dans *William and Mary Law Journal*, Vol. 49, No. 4, page 1055; Voir: <http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1137&context=wmlr>

² Le texte intégral du PIDCP peut être consulté à l'adresse : <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>. Toute mention ultérieure dans le document au PIDCP renvoie à cette source.

La tendance vers une lecture plus large des obligations de droit international suggère que le processus constitutionnel devrait combiner une participation indirecte par le biais de représentants librement élus, et des formes de participation directe, comme par exemple les consultations publiques.

3. LES AVANTAGES D'UNE LARGE CONSULTATION

La participation du public au processus constitutionnel, à condition qu'elle soit planifiée judicieusement et mise en œuvre de manière adéquate, offre des avantages substantiels. Un processus de large participation du public est particulièrement adapté pour relever les défis de représentativité dans les États qui n'ont pas eu l'occasion de construire un système de représentation établi de longue date et inclusif par le biais de partis politiques démocratiquement représentatifs et de groupes d'intérêt, comme par exemple les syndicats, les associations professionnelles ou les organisations de la société civile.

UNION NATIONALE

Une large consultation peut renforcer l'union nationale et contribuer ainsi à la stabilité politique. Les mécanismes de participation du public et de consultation élargie, particulièrement dans les contextes transitionnels, peuvent jouer un rôle majeur dans l'édification d'institutions publiques basées sur la primauté du droit et le respect des droits humains. Un processus de participation ouvert et inclusif peut contribuer à la réconciliation de groupes en conflit et à la sensibilisation des individus sur des points de vue différents. Ceci est particulièrement important en présence de groupes qui ont été marginalisés durant la phase pré-démocratique. Idéalement, le processus consultatif permet un échange d'idées au bout duquel, une fois les critiques et les désaccords pris en considération, l'argument le plus consensuel prévaut.

LEGITIMITE ET ACCEPTATION

Un processus participatif réussi est un fondement de la légitimité, de l'acceptation, et dès lors de la stabilité du nouvel ordre constitutionnel. Il constitue non seulement la base de la légitimité normative de la constitution, mais il augmente aussi l'acceptation sociale de l'ordre juridique dans son ensemble. Partant du fait que le résultat reflète un large consensus, ce qui devrait être l'objectif du processus de consultation du public, les demandes de renégociation ainsi que la résistance des groupes qui clament que leurs intérêts ont été négligés et qui, de fait, refuseraient d'accepter la nouvelle constitution, s'en trouvent réduites de façon significative.

Une constitution adoptée suite à une procédure de large consultation peut, à juste titre, induire un sentiment d'appropriation. Les personnes qui ont lutté et fait valoir leurs idées au cours du processus de rédaction de la constitution, sont souvent plus à même de la défendre et

de plaider pour son application effective. Ceci est d'autant plus important dans un contexte post-révolutionnaire, où les citoyens ont manifesté pour leur droit à l'autodétermination. Une participation adéquate dans le processus constitutionnel est logiquement l'étape suivante, augmentant ainsi les chances de mettre en place un nouvel ordre constitutionnel réellement légitime et largement accepté.

INCLUSIVITE

Même si un parlement ou une assemblée constituante est élu(e) par scrutin direct, nombre d'individus et de groupes ne sont pas représentés. Premièrement, comme cela a été le cas en Tunisie, beaucoup d'adultes ne se sont pas enregistrés sur les listes électorales. Deuxièmement, de nombreux votes ont été attribués à des partis qui n'ont pas remporté de sièges au sein de l'Assemblée constituante. Ceci n'est pas inhabituel et ne compromet pas la qualité des élections. Il n'est pas surprenant que de nombreux votes soient perdus, particulièrement dans les États en transition n'ayant pas de système de partis consolidé mais plutôt un système caractérisé par une multitude de petits partis. Par conséquent, les personnes ayant voté pour l'un de ces partis peuvent se sentir inadéquatement représentées. Ce genre de sentiment peut être compensé par un processus constitutionnel plus inclusif. Troisièmement, si l'élection d'un parlement ou d'une assemblée constituante représente la seule forme de participation du public, le risque existe toujours que certains groupes soient privés de leurs droits, particulièrement si le plaidoyer et l'accès direct aux sphères du pouvoir sont restreints aux individus et aux organisations les plus influents. En offrant d'autres opportunités de contribution via une participation directe du public, il est possible de remédier à ces risques.

INFORMATION ET INNOVATION

Un autre avantage essentiel de la participation du public est son potentiel informatif et innovant. La participation populaire peut fournir aux membres de l'Assemblée constituante des informations importantes et des points de vue différents. Elle peut également insuffler de nouvelles idées dans le processus et aider à identifier les points de discorde ou non envisagés.

La participation a ainsi un double effet. D'une part, elle aide à surmonter un manque d'information, qui constitue un problème systématique rencontré dans la plupart des processus politiques de prise de décision. D'autre part, elle est utile pour esquisser une image plus détaillée des intérêts et des préoccupations du public. Elle permet ainsi de contrebalancer un processus par ailleurs souvent mené par des experts et des élites.

SENSIBILISATION CONSTITUTIONNELLE ET EDUCATION CIVIQUE

La sensibilisation constitutionnelle et les programmes d'éducation civique ne sont pas seulement des exigences essentielles pour une participation avertie, mais fournissent également des avantages à long-terme pour l'acceptation et l'application de l'ordre politique. Une

bonne constitution requiert davantage que la production d'un texte équilibré selon un processus participatif. Elle doit être connue et comprise, appliquée et protégée, et contestée et défendue au fil du temps. Toutes les branches du gouvernement ainsi que la société civile peuvent jouer un rôle important à cet égard, ce qui peut contribuer à instaurer un niveau élevé d'appropriation durable de la constitution.

L'éducation civique contribue également à informer les personnes sur la portée et les limites de leurs droits constitutionnels, empêchant ainsi qu'elles n'aient des attentes exagérées. Les droits sociaux et économiques par exemple, comme le droit à la santé ou à un logement décent, dépendent des ressources financières publiques. L'une des questions qui peut jouer un rôle durant les débats est de savoir si ces droits peuvent être réalisés à court terme et, le cas échéant, dans quelle mesure.

4. LES EXIGENCES D'UNE PARTICIPATION REUSSIE DU PUBLIC

Afin de comprendre pleinement le potentiel d'une large participation, il est nécessaire de répondre aux critiques faites à cette approche. Cela permet d'identifier certaines exigences qui, elles même, contribuent à préserver une participation inclusive du public.

TRANSPARENCE ET REDEVABILITE POUR EVITER LE «RETOUR DE BATON»

Il existe toujours un risque que le public ait la perception que l'Assemblée constituante néglige ses opinions et ses propositions. Afin d'éviter que de tels scénarios se réalisent, l'Assemblée constituante doit garantir un niveau élevé de transparence. Elle doit également, de préférence durant ses premières sessions, travailler sur la manière dont seront analysées, enregistrées et traitées les propositions du public. Du fait que le nombre de consultations et de soumissions à l'Assemblée constituante est difficile à estimer préalablement, suffisamment de ressources et de temps devant être alloués à cette analyse⁹.

L'Assemblée constituante devrait également préciser, dès le début de ses travaux, que toutes les voix ne peuvent pas être prises en compte dans le texte final de la constitution. Bien que toutes les contributions du public doivent être considérées, toutes les suggestions ne peuvent pas être intégrées puisque le processus d'élaboration de la

constitution est, par nature, un compromis démocratique. Par ailleurs, certaines idées soumises par le public peuvent être en contradiction avec les standards démocratiques, les droits humains des minorités ou les obligations internationales¹⁰. La clarification des limites de la consultation dès le début du processus peut contribuer à atténuer les déceptions et frustrations potentielles.

MOUVEMENTS POPULISTES, INTERETS PARTISANS ET POLARISATION DES CONFLITS

Une planification minutieuse et certaines garanties peuvent prévenir le risque que des groupes d'individus ne monopolisent le processus de participation. Ce risque est accru lorsque les clivages sont d'ordre ethnique et religieux, ou qu'ils existent entre des communautés laïques et religieuses. Dans ce cas, le débat public peut devenir extrêmement polarisé, entraînant ainsi une mobilisation des masses et ravivant d'anciennes tensions. Ceci pourrait sérieusement compromettre les perspectives de consensus et le processus de négociation pourrait alors aboutir à une impasse. L'objectif le plus important devrait être de parvenir à un consensus national réalisé en menant un dialogue public constructif entre des groupes différents.

Afin d'empêcher la polarisation et éviter d'aboutir à des impasses potentielles, les membres de l'Assemblée constituante en Tunisie devraient agir en tant que modèles à suivre et dépasser les questions d'intérêt partisan, dans la perspective de rédiger une nouvelle constitution nationale. Les consultations devraient se focaliser sur les questions de fond et ne devraient pas être dominées par des questions soumises par un seul groupe ou un seul parti politique.

PLANIFICATION ET PREPARATION

Les détracteurs du processus de consultation publique arguent souvent que ceux-ci tendent à prolonger le processus constitutionnel. Selon eux, une large consultation peut même affaiblir la légitimité du processus constitutionnel. En effet, certains groupes peu influents et marginalisés sont moins en mesure de saisir les opportunités offertes par les consultations. Il est avéré que les opportunités de participation ne sont pas toujours égales, et que les individus ayant des talents d'orateur et des compétences de leadership, ainsi que les groupes d'intérêt bien organisés et financièrement forts, sont avantagés. En outre, certains des mécanismes mis en œuvre pour la consultation du public peuvent exclure d'autres groupes de la société.

Ces écueils peuvent toutefois être évités. Afin d'exploiter pleinement le potentiel du processus de participation

⁹ En 2003, au Rwanda, seuls 7% des 50.000 questionnaires ont été analysés. En 2009, au Népal, il a été demandé à chacun des membres de l'organisme chargé de la rédaction de la constitution d'analyser près de 1.000 soumissions, parce qu'aucun plan de traitement de ces propositions n'a été préparé au préalable du processus. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai et Anthony Regan (2011), *Constitution-making in Reform – Options for the Process*, pages 121 et 141. Voir: <http://www.interpeace.org/index.php/constitution-making-for-peace/the-constitution-making-handbook>. Toute référence ultérieure à ce texte renvoie à la même source.

¹⁰ En Afrique du Sud en 1996 par exemple, une écrasante majorité de la population a soutenu l'introduction de la peine de mort, mais l'Assemblée constitutionnelle est allée à l'encontre de cette demande suite à l'examen de sa conformité avec les obligations internationales (*ibid*, page 116).

publique, une planification et une préparation minutieuses sont primordiales. Les responsables de la préparation et de la structuration du processus de participation doivent prendre en considération les facteurs culturels et sociétaux. Il n'y a certes pas de recette pour réussir un programme de participation du public, toutefois, une planification adéquate dès les premières phases du processus constitutionnel contribue à éviter l'exclusion et la marginalisation de certains groupes.

Certains aspects à prendre en considération sont mentionnés ci-dessous:

- Le public doit être informé du processus constitutionnel en général, et des moyens d'y participer en particulier. Les médias, les organisations de la société civile et les politiciens doivent être impliqués à tous les niveaux du processus et des programmes d'éducation civique doivent être conçus de manière à ce que toutes les parties de la société puissent être touchées. La presse écrite, la radio, la télévision et Internet sont aussi importants que l'impression et la distribution de brochures dans toutes les zones du pays pour informer le public du débat constitutionnel en cours.
- Afin d'assurer un processus parfaitement inclusif, une attention particulière doit être accordée aux citoyens peu instruits, aux personnes illettrées et à celles vivant dans des régions géographiquement marginalisées. Ceci requiert des formes d'information et de sensibilisation adaptées aux besoins des groupes marginalisés. L'Afrique du Sud a réussi, à ce titre, à utiliser des images et des dessins comme outils de sensibilisation.
- Des choix doivent être opérés quant aux mécanismes de consultation. Par exemple, combien de réunions publiques et quel lieu de tenue? Qui dirigera ces réunions (idéalement des membres de l'Assemblée constituante) et dans quelle mesure ces personnes sont formées pour cette tâche?

5. ETUDES DE CAS

Les études de cas suivantes analysent certains mécanismes de participation du public utilisés dans d'autres contextes, et aident à en identifier les risques, de même que les leçons apprises potentielles pour la Tunisie. Les cas de l'Afrique du Sud, de l'Irak et du Kenya ont été choisis. Ces trois exemples présentent une variété de méthodes et sont perçus comme ayant obtenu différents degrés de succès quant à la participation du public.

Lors de l'analyse des études de cas et le développement d'une politique relative à la participation du public, il est utile de garder à l'esprit que la participation peut essentiellement avoir lieu lors de trois différentes phases du processus: la période précédant la convocation de l'assemblée constituante (première phase); le processus d'élaboration de la constitution (deuxième phase); et la période comprise entre la présentation du projet de constitution et la décision finale (troisième phase).

AFRIQUE DU SUD

Le processus d'élaboration de la Constitution sud-africaine est reconnu comme étant un exemple positif de participation étendue du public. Au début de la transition marquant la fin de l'apartheid, le débat sur le gouvernement intérimaire et la réforme constitutionnelle a été dominé par les partis politiques. La société civile a été exclue et tenue à l'écart durant la majeure partie de cette première phase.

Une fois que les partis se sont accordés sur une constitution transitoire, les élections de l'Assemblée constituante ont été organisées en avril 1994. Durant la deuxième phase du processus de rédaction de la constitution, l'Assemblée constituante a initié un processus de participation du public qui a adhéré aux trois principes d'inclusivité, d'accessibilité et de transparence.

La première étape de ce processus participatif a été de lancer une campagne d'éducation pour informer le grand public sur les questions constitutionnelles en général, sur les droits fondamentaux et sur le droit des citoyens de participer au processus constitutionnel. La campagne a été relayée par les journaux (y compris un journal bihebdomadaire publié par l'Assemblée avec un tirage de 160.000 exemplaires), les panneaux d'affichage publicitaire, la radio et la télévision, une ligne d'assistance téléphonique et Internet. Les citoyens ont été expressément invités à présenter des propositions, et plus de 1.000 ateliers éducatifs ont été organisés dans tout le pays sur une période de 12 mois¹¹.

Les réunions publiques qui ont donné aux membres de l'Assemblée constituante l'opportunité de présenter leur travail, et aux participants de faire parvenir leurs voix, ont constitué un élément central du processus consultatif. Toutes les contributions et les suggestions faites lors de ces réunions ont été enregistrées et transcrites. En outre, des réunions portant sur des sujets spécifiques tels que la déclaration des droits, le pouvoir judiciaire et l'administration publique, ont été organisées. Environ 600 organisations de la société civile y ont participé.

En somme, les membres de l'Assemblée constituante ont interagi directement avec plus de 117.000 personnes¹².

Le programme radiophonique de l'Assemblée constituante a été un autre des fondements du processus. Ce programme a été diffusé en huit langues et a touché approximativement 10 millions de personnes par semaine, soit le quart de la population.

Au total, 13.443 soumissions substantielles (parmi lesquelles 90% émanant d'individus)¹³ ont été présentées

¹¹ *Ibid*, page 93.

¹² Hassen Ebrahim (1999), *Constitution-Making in South Africa – A Case Study [Développement de la Constitution en Afrique du Sud – Une étude de cas]*, Chambre des communes, page 16, note de bas de page 23. Toute référence ultérieure à ce texte renvoie à la même source.

par les citoyens, et des pétitions portant sur diverses questions ont été signées par plus de 2 millions de personnes¹⁴. Les soumissions ont été traitées par le Secrétariat de l'Assemblée constituante et résumées par les groupes techniques travaillant au sein des différents comités thématiques pour les rendre plus accessibles. Une attention particulière a été accordée aux soumissions émanant d'organisations ou de groupes spécialisés sur des questions contentieuses.

Durant la troisième phase du processus (une fois le projet de constitution publié), le public a été de nouveau invité à participer et à soumettre ses points de vue sur des questions spécifiques du projet de constitution. Les propositions ont été consolidées et annexées aux articles du projet de constitution auxquels elles se réfèrent, afin d'être étudiées par les membres de l'Assemblée constituante. Avec ce nouvel apport, le processus de négociation final a été amorcé. Cette partie du processus a été critiquée par certains observateurs qui se sont plaints que les accords sur les questions problématiques aient été conclus à huis clos durant des réunions bilatérales ou multilatérales entre les partis.

Bien que certains groupes se soient sentis exclus du processus d'élaboration de la constitution, la majorité de la population a eu une impression positive quant à la participation au processus et a été satisfaite du niveau de consultation¹⁵. L'Assemblée constituante a adopté le texte final de la Constitution avec une majorité de 85%¹⁶, obtenant ainsi la majorité des deux-tiers requise. Sept millions de copies de la Constitution, dans les 11 langues officielles de l'Afrique du Sud, ont été distribuées, et ont été accompagnées d'illustrations et d'images à l'intention des personnes illettrées.

Les efforts fournis pour l'éducation civique, de même que l'approche proactive de réunions avec les citoyens, ont été cruciaux et déterminants pour la réussite du processus de participation. L'Afrique du Sud n'avait pas de tradition de respect des droits humains ni de constitutionnalisme inclusif, et une large proportion de la population vivait dans les zones rurales sans accès à la plupart des médias. Un sondage a montré que la campagne d'éducation menée par l'Assemblée constituante a touché 73% de l'ensemble des adultes sud-africains¹⁷ et que le niveau de connaissance relatif à la Constitution a été assez élevé. Il est également ressorti du sondage un fort sentiment d'appropriation de la nouvelle Constitution, faisant ainsi du processus de participation une vraie réussite.

IRAK

L'élaboration de la Constitution irakienne de 2005 est un exemple de processus d'élaboration de constitution réalisé dans un contexte difficile caractérisé par une société profondément divisée, une situation sécuritaire chaotique, une grande influence étrangère et une importante contrainte de temps. Ces circonstances ont grandement restreint la participation du public dans le développement de la constitution.

Durant la période d'occupation en 2003 et 2004, les autorités de transition ont établi un calendrier excessivement serré pour le processus d'élaboration de la constitution. Le processus a débuté le 30 janvier 2005 avec les élections de l'Assemblée nationale et s'est terminé le 15 octobre 2005 avec l'organisation du référendum constitutionnel.

L'Assemblée nationale a consacré les trois premiers mois de ses travaux à la sélection d'un Comité constitutionnel, initialement composé de 55 membres de l'Assemblée, auxquels se sont rajoutés ultérieurement 15 représentants de la population sunnite arabe, population qui avait largement boycotté les élections. La rédaction de la constitution à proprement parler par le Comité constitutionnel a duré environ trois mois. Puis, un Conseil de direction composé de politiciens irakiens expérimentés a pris le relais. Des négociations prolongées ont eu lieu au sein de ce Conseil et ne se sont achevées que deux jours avant la tenue du référendum.

Une participation indirecte du public a eu lieu par le biais des élections de l'Assemblée nationale et par le biais d'élections distinctes pour les membres sunnites du Comité constitutionnel. Cependant, cette forme indirecte de participation a été compromise par les boycotts et la forte influence exercée par le Conseil de direction et les conseillers externes, notamment les Nations Unies et l'Ambassade des États-Unis d'Amérique. La participation directe du public a été fortement restreinte à la brève période de rédaction au sein du Comité constitutionnel. Durant cette phase, en plus de la consultation avec des experts externes, en particulier les conseillers des Nations Unies, le Comité constitutionnel a tenu quelques conférences publiques, l'une d'entre elles avec les responsables religieux chiites et leurs élèves, dont les points de vue étaient déjà largement représentés dans la coalition gouvernementale irakienne. Un comité a été créé pour encourager le dialogue national sur la rédaction de la constitution, et quelques organisations de la société civile telles que les organisations de femmes, ont conduit des discussions de leur propre initiative.

Le problème qui s'est posé est que ces étapes ont été menées *ad-hoc* alors que le processus de rédaction continuait à avancer, laissant peu de temps pour que des discussions et une interaction approfondies avec le Comité constitutionnel puissent avoir lieu. La couverture médiatique et le débat public sont restés assez génériques, et les discussions n'ont pu être approfondies que quand le Comité constitutionnel a fourni des projets de textes plus détaillés. Cependant, aucune procédure n'a été mise en œuvre pour réellement intégrer les opinions et les points de vue du public dans les délibérations publiques et la rédaction de la constitution.

¹³ Catherine Barnes et Eldred De Klerk (2002), *South Africa's Multi-Party Constitutional Negotiation Process [Processus de négociation constitutionnelle multipartite en Afrique du Sud]* Voir: <http://www.c-r.org/our-work/accord/public-participation/southafrica-multiparty-process.php>. Toute référence ultérieure à ce texte renvoie à la même source.

¹⁴ Brandt, et. al. (2011), page 140.

¹⁵ Barnes et De Klerk (2002).

¹⁶ Hassen Ebrahim (1999), *The Soul of a Nation – Constitution-Making in South Africa [L'âme d'une nation – Développement de la Constitution en Afrique du Sud]*. Voir: <http://v1.sahistory.org.za/pages/library-resources/onlinebooks/soul-of-nation-constitution/soul-of-nation-index.htm>. Toute référence ultérieure à ce texte renvoie à la même source.

¹⁷ Ebrahim (1999), page 24, note de bas de page 42.

KENYA

Le processus aboutissant au développement de la nouvelle Constitution kényane est passé par deux étapes: l'échec du projet de constitution de 2005 et la réussite de la Constitution de 2010. Alors même que, pendant des années, le Kenya a été caractérisé par la domination d'un parti unique, la pression politique pour la démocratisation du pays n'a cessé d'évoluer depuis le début des années 1990. Cependant, la première tentative d'amorcer un processus de réforme n'a débuté qu'il y a une décennie.

Le cadre juridique régissant le processus de réforme appelé « Loi de révision de la Constitution du Kenya », a explicitement stipulé des modalités spécifiques et des instruments détaillés pour une large participation du public¹⁸. La Commission de révision de la Constitution du Kenya et la Conférence nationale constitutionnelle¹⁹ convoquée pour mener des discussions et des débats, après des processus de large consultation centrés à la fois sur les questions spécifiques devant être incluses dans l'agenda et sur le contenu spécifique de la constitution, menés avant le début de la rédaction, ont présenté le projet de constitution de Bomas²⁰ (printemps 2004). Ce projet a été intensément débattu une année durant, mais n'a jamais été mis en application par le parlement ni soumis à un référendum.

L'une des questions les plus litigieuses du projet de 2004 avait trait au pouvoir exécutif. De peur que le président qui détient le pouvoir ne soit non-redevable, le projet de Bomas a établi un système de partage du pouvoir entre le président et un premier ministre élu par le parlement. Cependant, ce projet a été amendé plus tard par le parlement kényan de manière à affaiblir le premier ministre dont la nomination, suite à l'amendement, est devenue du ressort du président auquel il est tenu de rendre des comptes (projet de 2005). Le parti d'opposition et une partie de la coalition au pouvoir ont vivement critiqué ces amendements. Les luttes de pouvoir qui s'en suivirent ainsi que la non-conformité du projet révisé de 2005 avec le projet de Bomas établi de manière participative, ont contribué à l'échec du référendum de

2005 sur le projet constitutionnel, rejeté par 57% des votes.

Faisant suite à la violence postélectorale de 2008, l'accord de résolution de conflit a abouti à une réforme constitutionnelle.²¹ Un Comité d'experts sur la réforme constitutionnelle (CdE) a été établi et chargé de rédiger une nouvelle constitution. Le CdE a été constitué de neuf membres, dont six Kényans et un Zambien, un Sud-Africain et un Ougandais. L'un des principes fixés pour le processus de rédaction a été que la Commission, ainsi que d'autres organes publics, « garantissent que le processus de révision fournisse au peuple du Kenya l'opportunité de participer activement, librement et de manière effective, par le biais de la soumission et la discussion des propositions de révision et de modification de la Constitution »²².

Les efforts du Comité d'experts pour garantir l'inclusivité du processus se sont traduits, entre autres, par des programmes d'éducation civique et une participation du public. Cependant, contrairement à l'expérience de 2005, la consultation du public concernant le contenu de la constitution n'a pas joué de rôle prépondérant avant et durant le processus de rédaction. En effet, les programmes de participation et de sensibilisation sous forme d'audiences régionales publiques, en plus des consultations sectorielles²³ et thématiques, ont essentiellement eu lieu après que le premier projet ait été présenté (durant la troisième phase), demandant aux citoyens de faire des suggestions concernant le projet de constitution.

Une fois que le public a été consulté, le projet de constitution a été révisé puis transféré à la commission parlementaire compétente et, par la suite, au parlement. La Constitution a été adoptée par référendum en 2010 avec un taux d'adhésion élevé de plus de 67%.

¹⁸ La Loi de révision de la Constitution du Kenya, telle qu'amendée en 2001, prévoyait une réforme constitutionnelle exhaustive. Cette loi a habilité la Commission de révision de la Constitution du Kenya à « conduire et faciliter l'éducation civique afin de stimuler le débat public et la sensibilisation sur les questions constitutionnelles », et de « recueillir et de rassembler les points de vue du peuple du Kenya », notamment par se rendant à chaque circonscription. Voir aussi: Preston Chitere, et. al. (2006), *Kenya Constitutional Documents: A Comparative Analysis [Documents constitutionnels du Kenya: Une analyse comparée]*. Voir :

<http://www.cmi.no/publications/search/?q=kenya&pubtype=&year=2006&ok=Search>.

¹⁹ Les membres de la Commission de révision de la Constitution du Kenya ont été nommés par le parlement et nommés par le président. La Conférence nationale constitutionnelle, dont les membres sont au nombre de 629, a inclus tous les membres du parlement ainsi que plusieurs représentants de chaque district. Environ un tiers des membres étaient des représentants d'organisations de la société civile. Le président de la Commission a désigné quelques membres pour s'assurer que les groupes minoritaires étaient bien représentés. Voir: Constitution of Kenya Review Act, paragraphes de 6 à 8 et paragraphe 27 (2); Brandt, et. al. (2011), page 340; et Alicia Bannon, "Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya"[Concevoir un processus de rédaction de la constitution: Leçons du Kenya] dans *The Yale Law Journal*, Vol. 116, No. 8 (Juin 2007), pp. 1824-1872.

²⁰ Nommée d'après le lieu où s'est tenue la conférence, à Bomas au Kenya.

²¹ La base juridique a été la loi constitutionnelle du Kenya (Amendement de 2008) et la loi de révision de la Constitution du Kenya (2008).

²² Loi de révision de la Constitution du Kenya (2008), paragraphe 6(d)(i).

²³ Les réunions avec les groupes sectoriels (femmes, chefs d'entreprises, jeunes, nomades, etc.) sont généralement organisées pour mieux appréhender les préoccupations et les points de vue de ces groupes. Les réunions thématiques se focalisent sur des contenus spécifiques (justice, droits humains, fédéralisme, etc.). Voir: Brandt, et. al. (2011), pages 131 et 135.

6. LEÇONS APPRISES POTENTIELLES POUR LA TUNISIE

Il n'existe pas d'approche unique d'élaboration de constitutions. Comme le démontrent les études de cas citées plus haut, le type, la forme et le degré de participation du public dépendent du contexte social, politique et culturel. Cependant, il existe quelques indications générales sur ce qui a fonctionné en pratique et ce qui a eu un effet néfaste.

Premièrement, les études de cas indiquent qu'un processus de rédaction réussi passe par l'examen sérieux de l'apport du public, combiné avec la volonté de trouver une solution équilibrée qui respecte la volonté de la majorité, ainsi que les préoccupations exprimées par les groupes potentiellement privés de leurs droits ou marginalisés. Ces études de cas soulignent l'importance capitale de la volonté politique de s'engager sérieusement dans un processus de participation du public et de véritablement examiner les points de vue qui sont exprimés. L'absence d'une volonté politique peut compromettre le succès du processus constitutionnel, comme cela est peut-être indiqué par la longue période de violence en Irak, et ce, malgré l'établissement de sa nouvelle Constitution.

Par ailleurs, tous ces exemples montrent qu'une *bonne planification* est nécessaire en vue de garantir que les procédures de participation ne deviennent les victimes de leur propre succès. Un système doit être mis en place pour traiter et analyser les milliers ou les dizaines de milliers de soumissions, tel que ce fut le cas en Afrique du Sud. Solliciter la contribution de la société civile pour, par la suite, ignorer ses opinions, peut causer une profonde frustration. L'exemple irakien prouve que le fait de solliciter l'opinion du public est une démarche insuffisante en soi, si elle n'est pas accompagnée d'une procédure qui permet de réellement intégrer, dans les délibérations et dans le processus de rédaction, les opinions recueillies. Comme le démontre la situation en Irak, l'absence d'une feuille de route réaliste allouant suffisamment de temps pour débattre du projet de constitution constitue un réel problème.

En outre, l'importance de l'éducation civique et de la sensibilisation du public dans la perspective d'une participation informée et fructueuse, a été mise en exergue à la fois dans l'expérience sud-africaine et dans celle du Kenya. Comme le démontrent les expériences kényane et irakienne, la participation du public durant la dernière phase comprise entre la présentation d'un projet de constitution et son adoption, requiert une attention particulière et un haut niveau d'ouverture et d'implication des médias. Le débat ne devrait pas être dominé par les intérêts partisans, comme cela a été le cas au Kenya en 2005. Ceci indique toutefois que l'influence d'acteurs puissants, comme des leaders politiques, doit être prise en compte dès le début du processus.

Enfin, la volonté de l'Assemblée constituante et des autres organes publiques concernés d'appuyer et d'adopter un processus de participation du public est cruciale. Ils peuvent le faire en adoptant des règles de transparence, en garantissant que des débats publics seront organisés et en maintenant le contact avec les médias. La large

participation du public peut également être réalisée par la mise en place de programmes de sensibilisation et par l'éducation civique.

7. CONCLUSION

Une large participation du public dans le processus d'élaboration d'une constitution, si elle est gérée de façon réfléchie, est un important pré-requis pour la stabilité, l'union nationale et la légitimité constitutionnelle. La Tunisie a maintenant l'opportunité de construire les fondements d'une stabilité démocratique sur le long-terme.

Les recommandations suivantes peuvent contribuer à assurer que les Tunisiens tirent le plus grand bénéfice de cette opportunité.

L'Assemblée constituante tunisienne devrait:

- Consacrer l'une de ses premières séances à la discussion de la participation directe du public dans le processus de rédaction.
- Adopter une loi qui établit l'obligation de consulter le public et mettre en œuvre les mécanismes adéquats, incluant les règles et les procédures pour la participation du public.
- Mener des consultations publiques dans toutes les régions du pays.
- Etablir une procédure formelle et transparente relative aux modalités de réception, d'analyse et de traitement des soumissions écrites et des pétitions.
- Etablir une procédure permettant d'intégrer de manière effective les soumissions et des résultats des réunions avec le public dans les délibérations.
- Garantir la transparence et l'inclusivité en publiant des documents portant sur la manière dont la contribution du public a été traitée, et en publiant, par exemple, des parties du projet de constitution dès que possible, et ce de préférence sur la base d'un calendrier prédéterminé.
- Planifier des programmes d'éducation civique et de sensibilisation, tels que les audiences publiques, particulièrement avec des groupes potentiellement marginalisés et privés de leurs droits. Il est important de s'assurer que tous les citoyens dans toutes les régions du pays soient en mesure de participer de manière adéquate.
- Mettre en place une vaste campagne d'information du public en ayant recours à tous les types de médias. Cette campagne devrait se focaliser sur la constitution en général, sur le travail de l'Assemblée constituante, et sur les opportunités offertes au public et à chaque citoyen de participer directement dans le processus. La campagne devrait également présenter les limitations à la participation du public pour éviter de générer de la déception et de la frustration.

Les médias et les organisations de la société civile devraient:

- Faire rapport sur le fond et de manière complète sur le processus et, dès lors, contribuer à une éducation civique nationale.
- Jouer le rôle d'intermédiaires entre l'Assemblée constituante et le public afin d'amorcer un large dialogue et faire en sorte que les voix des citoyens soient entendues par les membres de l'Assemblée constituante.
- Avoir un regard critique sur le processus d'élaboration de la constitution et le commenter.

À PROPOS DE DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) est une organisation à but non-lucratif, indépendante et non-partisane, ayant son siège à Berlin, en Allemagne. DRI soutient la participation politique des citoyens, ainsi que la redevabilité des organes gouvernementaux et le développement d'institutions démocratiques dans le monde entier. DRI appuie les processus locaux de promotion du droit universel des citoyens à participer à la vie politique de leur pays, conformément à ce qui est stipulé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

DRI a débuté son programme en Tunisie à la fin du mois de février 2011. L'objectif de ce programme est de soutenir les organisations de la société civile afin qu'elles deviennent des institutions indépendantes à même de jouer un rôle de témoin actif du processus de démocratisation de la Tunisie. Le programme vise également à renforcer la compréhension du public vis-à-vis de la transition démocratique et à encourager une demande accrue pour une véritable démocratie.

Le programme de DRI en Tunisie est financé par une subvention de l'Union européenne et du Département fédéral suisse des affaires étrangères.

Pour plus d'informations:
www.democracy-reporting.org

Or contact:
tunisia@democracy-reporting.org

Cette publication a été élaborée avec l'appui du Département fédéral suisse des affaires étrangères et de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la responsabilité de Democracy Reporting International et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue du Département fédéral suisse des affaires étrangères et de l'Union européenne.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security

