



HAL
open science

Légitimité et révolution en Tunisie : les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution

Jean-Philippe Bras, Eric Gobe

► To cite this version:

Jean-Philippe Bras, Eric Gobe. Légitimité et révolution en Tunisie : les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution. *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, 2017, 142, pp.233-254. 10.4000/remmm.9573 . halshs-01967579

HAL Id: halshs-01967579

<https://shs.hal.science/halshs-01967579v1>

Submitted on 31 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Légitimité et révolution en Tunisie : les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution

Jean-Philippe Bras, professeur à l'université de Rouen, CESJ
Eric Gobe, chercheur au CNRS, IRMC de Tunis

Après avoir été l'espace de l'exception autoritaire, le monde arabe est devenu, au premier semestre de 2011, celui des « révolutions ». Au leitmotiv de l'incapacité congénitale des pays arabes d'accéder aux délices démocratiques a succédé le discours sur les « printemps arabes » et l'effet de domino supposé de la « révolution tunisienne » qui, le 14 janvier 2011, avait chassé son « dictateur »¹.

Aujourd'hui le bilan est maigre : la plupart des régimes autoritaires sont largement parvenus à museler les mouvements de protestation, trois pays sont en proie à la guerre civile (Syrie, Libye et Irak) et l'Égypte a connu, en juillet 2013, un putsch militaire remettant sur le devant de la scène politique une armée qui n'avait pas renoncé à l'exercice du pouvoir. Seule la Tunisie semble surnager et être engagée dans un processus de transition pactée entre les différents acteurs politiques².

Après avoir parlé d'une exception autoritaire arabe, peut-on parler d'une exception démocratique tunisienne ? Ou plutôt évoquer la spécificité d'une trajectoire qui a conduit la Tunisie à voter le 26 janvier 2014 une constitution et à organiser des élections législatives et présidentielles répondant aux de la démocratie électorale ? Quoi qu'il en soit, s'interroger sur les rapports entre légitimité, révolution et transition en Tunisie, revient à poser la question des titres de légitimité dont peuvent se prévaloir des institutions revendiquant le « droit » de conduire le changement politique. Précisément en s'intéressant à la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique (HIROR), il s'agit de comprendre comment les acteurs de la « révolution tunisienne » ont scénarisé le passage d'une situation de rupture politique, au moment le pouvoir tombe, démunie de ressources de légitimité à une situation de transition politique, de mise en place d'un nouveau pouvoir sur de nouveaux registres de légitimité. A cet égard, l'institutionnalisation de l'HIROR permet de comprendre la manière dont la Tunisie est passée du « moment révolutionnaire » où le « peuple événement »³ tente d'exercer sa souveraineté de façon directe dans une forme d'autogouvernement au moment d'institutionnalisation du changement politique par des autorités qui exercent leur pouvoir au nom du peuple⁴. C'est cette Haute Instance, créée par un décret-loi en date du 18 février 2011, composée de membres nommés, censés représenter les principaux courants politiques et forces vives de la société tunisienne, qui a dû concrétiser l'un des « objectifs [prioritaires] de la révolution » : élaborer une législation électorale permettant au « peuple révolutionnaire » d'exprimer sa volonté souveraine à travers l'élection de l'ANC. Dans le même temps, sa naissance s'inscrit dans un scénario instable marquant la fluidité du processus révolutionnaire tunisien au sein duquel aucun des acteurs n'a pu revendiquer le statut d'auteur de la révolution. Or, dans une « conjoncture politique fluide »⁵ les énoncés légitimatifs des acteurs de la révolution ne sont pas suffisamment performatifs pour permettre une conduite

¹ M. Camau, « Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites », *L'Année du Maghreb 2012*, Paris CNRS Editions, 2012, p. 27-47.

² M. Lieckefett « La Haute Instance et les élections en Tunisie : du consensus au "pacte politique" », *Confluences méditerranéennes*, n° 82, été 2012, p.133-144.

³ P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, p. 54.

⁴ J. P. Bras., « Le peuple est-il soluble dans la constitution ? Leçons tunisiennes », *L'Année du Maghreb 2012*, Paris, CNRS Editions, 2012, p. 103-119.

⁵ M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

rapide et efficace du changement de régime⁶. La fluidité du processus révolutionnaire tunisien a généré incertitudes, calculs, stratégies et jeux d'acteurs complexes dont précisément l'action de l'HIROR a été le principal révélateur. Porteuse d'une légitimité bricolée, la Haute Instance a vu celle-ci s'effriter, l'exposant à une montée des contestations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'instance.

L'HIROR s'est transformée progressivement en une assemblée « désenchantée », désertée puis, dans les derniers moments de sa brève existence, contournée. La tension entre légitimité institutionnelle et légitimité révolutionnaire ne s'est jamais éteinte.

Il reste, qu'en dépit de ces difficultés, l'Instance a rempli sa mission première, l'élaboration d'un cadre électoral répondant aux standards démocratiques. Autrement dit, son fonctionnement a également marqué la capacité des acteurs à mobiliser des ressources symboliques dans des formes de continuité venant informer la rupture, où le récit politique ne s'est jamais totalement dissocié du récit juridique.

Comme le constate le président de l'HIROR, le juriste Yadh Ben Achour⁷, « la chaîne du droit » n'a jamais été rompue, malgré la « discontinuité fondamentale » que constitue la révolution avec son cortège de crises politiques, sociales et sécuritaires. Davantage, précise-t-il, cette chaîne « a servi de trame au déroulement des événements politiques »⁸. Le processus est resté au bord de la falaise, et le syndrome de l'horreur du vide, cher aux juristes, a joué tant dans l'établissement de l'HIROR (I) que dans la définition et le mode d'exercice de ses compétences (II)⁹.

L'établissement de l'HIROR : quand l'État se fait révolutionnaire

Pourquoi et comment le « peuple acteur », rassemblé en février devant le palais du gouvernement sur la place de la Kasbah, encadré par « des groupes protestataires venus des régions dites “intérieures” et ralliés par des collectifs tunisois »¹⁰ a-t-il pu remettre les clés de la transition politique et institutionnelle à l'État et à l'HIROR ? Un premier facteur du maintien des institutions d'État est l'usage contenu de la violence politique dans le processus révolutionnaire. La retenue des mobilisations politiques est patente. Les foules font le siège des institutions (le ministère de l'Intérieur, avenue Habib Bourguiba, le palais du gouvernement à la Kasbah) sans les investir. Quant à l'appareil répressif, il apparaît désorganisé, ses composantes incapables de conduire une action répressive systématique. L'irréparable n'ayant pas été commis, des pouvoirs publics restent en place, dans une version certes minimaliste, et au prix d'une transmutation leur permettant de se trouver dans une position d'interaction et de négociation avec un peuple qui leur adresse des demandes ou formule des exigences.

⁶ N. Bobbio, « Sur le principe de légitimité », *Annales de philosophie politique. L'idée de légitimité politique*, n° 7, Paris, PUF, 1967, p. 47-60.

⁷ Né dans une famille de magistrats et de lettrés de l'élite tunisoise, Yadh Ben Achour est détenteur de capitaux culturels et sociaux qui en font une figure centrale du champ universitaire tunisien. Il apparaît au début de 2011 comme une personnalité consensuelle qui a su prendre, dès 1992, ses distances à l'égard du régime de Ben Ali en démissionnant du Conseil constitutionnel.

⁸ Y. Ben Achour, « La force du droit ou la naissance d'une constitution en temps de révolution », <http://yadhba.blogspot.com/2015/01/la-force-du-droit-ou-la-naissance-dune_25.html>.

⁹ Cet article s'appuie sur le corpus constitué par les minutes officielles de l'HIROR que nous avons systématiquement exploitées. Les références aux procès-verbaux des séances de l'Instance renvoient au *Recueil des débats de l'HIROR* (en arabe), publié par la République tunisienne en janvier 2012.

¹⁰ C. Hmed, « “Le peuple veut la chute du régime”. Situations et issues révolutionnaires lors des occupations de la place de la Kasbah à Tunis, 2011 », C. Hmed et L. Jeanpierre (dir.), *Révolutions et crises politiques. Maghreb/Machrek*, ARSS, mars 2016, n° 211-212, p. 73.

La révolution du peuple et de l'État

Leur maintien est également favorisé par l'absence d'élites de substitution aptes à s'emparer du pouvoir de manière autonome, au nom de la Révolution. Le « printemps tunisien » est une révolution en quête d'auteur. Il est significatif de ce point de vue que le Conseil national de protection de la révolution (CNPR), créé le 11 février 2011, à l'initiative des partis membres du Front du 14 janvier¹¹, d'associations, d'organisations nationales et professionnelles (UGTT, Ordre national des avocats-ONAT), et auquel viennent se joindre également d'autres organisations politiques (dont le parti islamique Ennahdha), reste au milieu du gué dans la geste révolutionnaire et ne se substitue pas aux institutions d'État dans la conduite du processus « révolutionnaire ». Pour combler ce vide les acteurs du jeu politique s'accordent sur une convention. La Révolution est celle du peuple. Il en est donc l'auteur. Et c'est en son nom que s'exerce le pouvoir.

Comment des autorités intérimaires, marquées *a priori* par le discrédit de l'ancien régime et s'inscrivant dans une continuité constitutionnelle, ont-elles pu devenir le maître d'œuvre de la transition vers un nouvel ordre politique et constitutionnel ? Par un mélange de sens politique et de dextérité juridique.

Les usages du droit dans la gestion de la rupture politique avaient connu une première illustration quand, le 14 janvier, au soir du départ précipité du président Ben Ali, le Premier ministre, Mohammed Ghannouchi, annonçait la mise en application de l'art. 56 de la constitution en vigueur, relatif à l'empêchement provisoire du président de la République. Selon cet article, le Premier ministre exerce par voie de délégation les attributions du Président de la République pendant la période de l'intérim. Mais dès le lendemain, signe de la mobilité d'usage des outils du droit constitutionnel dans des conjonctures critiques, l'empêchement devient définitif, ce qui conduit à actionner l'art. 57 de la constitution, la présidence par intérim revenant au président de la chambre des Députés, dans l'attente de l'organisation d'élections présidentielles. Pourtant ce premier maillon de la chaîne du droit en situation révolutionnaire est vite mis à mal. Sous la pression de la rue, les grandes manifestations de Kasbah I et de Kasbah II de janvier et février 2011¹², les pouvoirs publics prennent progressivement acte de la rupture consommée du peuple tunisien avec l'ancien régime. Au scénario initial minimaliste (de mi-janvier à mi-février 2011) de l'organisation d'une élection présidentielle et du démarrage d'un processus de révision de la constitution sous l'égide d'une commission de la réforme politique, composée de techniciens du droit, se substitue celui de l'élection d'une assemblée constituante, organisée par une Haute Instance à caractère plus politique, les élections présidentielles et législatives étant reportées après l'édiction de la nouvelle constitution.

Le discours prononcé le 3 mars 2011 par Fouad M'bazaa, président par intérim, marque ce moment de prise en main par l'État du processus révolutionnaire. Il proclame l'entrée de la Révolution « dans une nouvelle phase fondée sur l'exercice par le peuple de sa pleine et entière souveraineté ». La continuité d'un État renouant avec le peuple tunisien dans le processus révolutionnaire est cependant la condition de la réalisation de la Révolution. Aussi,

¹¹ Le Front du 14 janvier est créé à l'initiative d'une dizaine de partis, rassemblant une partie de la gauche tunisienne et les nationalistes arabes, en vue d'organiser une prise de pouvoir révolutionnaire sur les instances d'État. Lors d'une réunion qui se tiendra le 26 janvier à Tunis à l'initiative de l'UGTT et de l'ONAT, le représentant du Front proposera la création d'un CNPR représentant les forces politiques ayant participé activement à la révolution. Ce Conseil doit venir se substituer au parlement pour l'exercice de la fonction législative, et au gouvernement pour la gestion des affaires de l'État. Voir H. Chaker, « Les conseils pour la protection de la révolution », in H. Redissi, A. Nour et A. Zghal (dir.), *La transition démocratique en Tunisie. État des lieux : les acteurs*, Tunis, Diwan Éditions, 2012, p. 189-215.

¹² Sur les significations politiques des mobilisations de Kasbah 1 et 2, voir C. Hmed, *op. cit.* p. 73.

le président de la République, « afin de préserver la continuité et la pérennité de l'État [...] et à l'effet de concrétiser les principes de la Révolution », annonce qu'il poursuit sa mission au-delà de la date du 15 mars initialement prévue, et jusqu'au déroulement des élections. Il expose un plan détaillé des échéances politiques, dont l'élection d'une assemblée nationale constituante le 24 juillet 2011, sur lequel il précise qu'il « a bénéficié d'un large consensus des différentes parties politiques, des composantes de la société civile et des organisations nationales »¹³.

Pour assurer cette continuité nécessaire de l'État les pouvoirs publics vont s'attacher à garantir à la fois la validité juridique et la légitimité révolutionnaire de leurs décisions.

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'intérim étaient inadaptées à la prise en charge par l'État de la rupture institutionnelle. Elles limitaient la durée du mandat du président par intérim au temps de la préparation des élections, et de manière drastique ses prérogatives dans l'exercice de son mandat. Mais la constitution de 1959 offrait d'autres ressources permettant de gommer cette difficulté. L'usage de l'art. 39 al. 2, qui permet de proroger le mandat présidentiel pour cause de guerre ou de péril imminent, solutionne la question des délais. Quant au champ de compétences du chef de l'État, l'art. 28 qui l'habilite à prendre par décrets lois des textes relevant du domaine législatif, est appelé à la rescousse : le parlement est invité à adopter une loi d'habilitation qui confère au chef de l'État la globalité du pouvoir législatif. Les deux chambres s'exécutent (aux deux sens du terme puisqu'elles signaient leur acte de décès) en votant le texte.

Parallèlement, pour conforter ce positionnement de l'État comme instrument de la révolution, les instances de l'État se « dépolitisent », se démarquent de l'ancien régime.

Elles le font d'abord par retranchement des instances les plus délégitimées, notamment le parlement dont les deux chambres sont dissoutes par le décret-loi du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics. La présidence de la République le gouvernement, ainsi que le Tribunal administratif et la Cour des comptes vont former une espèce d'État minimal. Leur justification doit être trouvée, selon le juriste Sadok Belaïd, dans la nécessaire « pérennité de l'État », principe supra-constitutionnel « au-dessus de toute loi »¹⁴. Belle illustration de « la force du droit », dans sa capacité d'autolégitimation.

Le processus de dépolitisation de l'État touche également les institutions qui restent en place. Il en va ainsi du président de la République, dont l'exorbitance des pouvoirs qui lui sont transférés fait hiatus avec une révolution dont le but est d'abattre le pouvoir personnel. Mais « l'institution de cette dictature légale était cependant sans risque »¹⁵, les liens du président de la République avec l'ancien régime lui dictant « une attitude de réserve et de modestie ». Quant au nouveau gouvernement formé trois jours après la chute du président Ben Ali, il est... de transition. Il est composé d'un noyau dur de représentants de l'ancien régime (dont le chef du gouvernement qui est reconduit) occupant notamment les ministères de souveraineté, auquel viennent s'adjoindre des représentants des partis de l'opposition légale, ainsi que des membres de l'UGTT. Mais la formule politique ne résiste pas à l'épreuve de la rue et à la pression de l'UGTT qui refuse que la moitié des membres du gouvernement soient des représentants de l'ancien régime¹⁶ : à la démission rapide des ministres du Forum démocratique pour le travail et les libertés (FDTL)¹⁷, succède celle des représentants de

¹³ Discours disponible sur *You Tube*, <<https://www.youtube.com/watch?v=5Uy11PCAHyU>>, consulté le 10 août 2015.

¹⁴ *La Presse de Tunisie*, 4 mars 2011.

¹⁵ Y. Ben Achour, *op. cit.*

¹⁶ H. Yousfi, *L'UGTT, Une passion tunisienne. Enquête sur les syndicalistes en révolution*, Med Ali/IRMC, Tunis/Sfax, 2015, p. 105-109.

¹⁷ Né en 1994, ce parti de l'opposition a été légalisé en 2002. D'inspiration sociale-démocrate, le FDTL, dirigé par un médecin tunisois Mustapha Ben Jaafar, s'est inscrit dans une opposition indépendante à l'encontre du régime de Ben Ali.

l'UGTT ; la révocation des ministres RCD le 28 janvier, après les mobilisations de Kasbah I est suivie par la démission de l'ensemble du gouvernement le 27 février 2011, après Kasbah II. Débarrassée de sa composante politique, l'équipe gouvernementale n'est que légèrement remaniée quand Béji Caïd Essebsi devient Premier ministre. Celui-ci indique que cette équipe technique a vocation à gérer les affaires courantes. Et la nomination de ce cacique du bourguibisme à la primature suit de près la décision de dissoudre le RCD, le 21 février 2011, autre pan de l'État-parti que l'on abat. L'État « neutre » se met en place.

Mais ce second scénario, cette fiction juridique d'un État prenant en main le processus révolutionnaire, aurait été intenable sans l'établissement d'une courroie de transmission entre l'État et le peuple en révolution : l'HIROR. Sa création est le fruit d'une négociation entre le Premier ministre de l'époque, Mohammed Ghannouchi, et des représentants du CNPR. Ce dernier, porteur d'un ensemble de revendications mettant directement en cause le dispositif institutionnel issu de la première séquence révolutionnaire formule plusieurs exigences liées à sa prétention d'incarner la légitimité révolutionnaire : participer à l'élaboration des législations relatives à la période transitoire et à leur adoption ; contrôler les travaux du gouvernement provisoire ; soumettre à son approbation les nominations aux hautes fonctions de l'État. Non seulement, les forces constitutives du CNPR vont accepter de former un attelage avec les institutions qui restent en place, mais encore elles s'intègrent à une instance dont elles ne sont qu'une composante (son assemblée). L'autre composante est constituée d'un comité d'experts¹⁸, prolongement de la commission de la réforme politique dont la création avait été annoncée par le Premier ministre, le 17 janvier 2011, et qui avait commencé de travailler sur le cadre juridique des élections présidentielles ainsi que sur la réforme constitutionnelle. Aussi l'Instance apparaît-elle comme un produit de synthèse entre la logique révolutionnaire, l'assemblée de l'Instance, et la logique institutionnelle incarnée par le comité d'experts, garant de la préservation de la chaîne du droit.

Conférer à l'HIROR une légitimité révolutionnaire : la représentation sans l'élection

Comment résoudre la question de la légitimité révolutionnaire de l'HIROR sans pouvoir asseoir sa représentativité sur l'élection ? En premier lieu, l'Instance doit reposer sur des mécanismes de représentation efficaces, au sens où son défaut de crédibilité ferait ressurgir de manière immédiate le peuple-événement, ce qui mettrait à bas le modèle de la révolution par le peuple et par l'État. Aussi, l'établissement de ces mécanismes de représentation ne peut reposer sur rien d'autre qu'un accord entre les forces « révolutionnaires » et les institutions d'État qui mettent en place le dispositif de l'Instance et fixent sa composition. De cette aporie initiale mais inévitable de l'Instance, d'une représentativité décrétée et non établie par l'élection, les forces politiques composant l'HIROR font une monnaie de négociation. Les menaces de sortie, les sorties effectives et les retours, motivés par l'absence dirimante de représentativité de l'Instance, ponctuent son fonctionnement jusqu'à la fin de son mandat, contribuant à sa théâtralisation.

La nécessité de l'élargissement de l'instance

¹⁸ Celui-ci est composé de dix juristes universitaires choisis par Yadh Ben Achour et proches de lui intellectuellement. Anciens collègues ou étudiants, enseignants pour la plupart le droit public dans les deux facultés de droit de la capitale, les membres du comité d'experts, constituent une élite de juristes, bilingue arabe-français, issue dans son écrasante majorité des facultés de droit de Tunis, imprégnée de la culture juridique de la démocratie et des droits de l'homme, largement tournée vers le monde occidental, notamment français, à travers ses cursus et ses réseaux.

Ces enjeux éclairent le déroulement de la séance inaugurale de l'HIROR, qui se transforme immédiatement en une forme d'happening politico-institutionnel. Les règles relatives à la composition de l'assemblée de l'HIROR sont fixées par l'article 3 du décret-loi 18 février 2011. Elle est formée « de personnalités politiques nationales, de représentants des partis politiques, des instances, des organisations, des associations et des composantes de la société civile concernées par les affaires nationales dans la capitale et les régions, parmi ceux qui ont participé à la révolution ou l'ont soutenue, qui seront nommés par arrêté du Premier ministre, sur proposition des organismes concernés ». Le texte identifie donc un critère transversal et comportemental de nomination, la participation ou le soutien à la révolution, croisé avec un critère de réputation, les personnalités nationales (PN), un critère organique large (les représentants de partis, instances, organisations, associations et composantes de la société civile), et un critère géographique (la capitale et les régions). Il confère ainsi une corporalité aux forces révolutionnaires légitimes à participer à l'Instance (le peuple référent), et organise leur représentation. Mais le décret-loi laisse en suspens plusieurs questions d'importance, notamment l'identification des « organismes concernés » et la pondération de la représentation de chacune de ces composantes au sein de l'Instance. L'espace de négociation entre le Premier ministre et les forces révolutionnaires reste donc largement ouvert. Au terme des négociations entre le CNPR et les deux chefs du gouvernement successifs, Mohammed Ghannouchi, puis Béji Caïd Essebsi, deux arrêtés du Premier ministre sont publiés, le premier du 19 février portant nomination de Yadh Ben Achour à la tête de l'Instance, le second du 14 mars portant nomination des membres de l'Instance. L'assemblée de l'Instance est composée de 71 membres (outre son président). Douze représentent les partis politiques invités à participer à l'Instance (un par parti). Le « collège » des instances, organisations, associations, composantes de la société civile, compte 17 membres, un par organisme représenté, sauf pour l'UGTT et les organisations d'émigrés tunisiens (deux membres). Les PN se taillent la part du lion avec 42 membres.

Les membres du comité d'experts sont désignés par le président de l'Instance, qui reconduit l'équipe qu'il avait constituée au sein de la commission de la réforme politique.

Cette composition de l'Instance va être remise en cause dès l'ouverture de ses travaux, le 17 mars 2011. Le président de l'Instance, qui prend soin d'indiquer qu'il n'a pas de responsabilité dans la composition de l'assemblée, tente d'entamer l'examen du projet de décret-loi sur l'élection de l'ANC. Mais un certain nombre de membres de l'Instance font obstruction aux débats en posant la question préalable de sa représentativité. Choukri Belaïd, du parti des Patriotes démocrates (extrême gauche nationaliste arabe), sonne la charge en dénonçant le caractère « illégitime » de l'assemblée et un mode de nomination de son président et de ses membres qui continue d'être marqué par « l'autoritarisme ». Il constate que, « dans sa composition actuelle, sont exclues de cette assemblée les forces vives de la révolution. En effet, sont absents de cette instance, les représentants des régions et de la jeunesse. Les membres de l'Instance ont été nommés d'en haut. [...] Et, parmi les membres de l'assemblée, on trouve des ennemis de la révolution »¹⁹.

Ces différentes critiques sont largement reprises par les représentants des partis et des organisations nationales. Ainsi Ennahdha, la Ligue tunisienne de défense des droits de l'Homme (LTDH) et le Congrès pour la République (CPR)²⁰ dénoncent l'absence de consultation préalable au choix par le Premier ministre des membres de l'Instance²¹. De

¹⁹ Séance du 17 mars, p. 24.

²⁰ Fondé en 2001 par Moncef Marzouki, ancien président de la LTDH, le CPR a pour originalité de regrouper en son sein des activistes allant de la gauche au nationalisme arabe en passant par des anciens d'Ennahdha.

²¹ Choukri Belaïd revient sur les conditions de la négociation entre le CNPR et le Premier ministre, rappelant que le CNPR avait envoyé une réponse écrite au projet de décret-loi sur la composition de l'instance, et avait proposé un autre texte. Séance du 22 mars, p. 43.

nombreux intervenants mettent en exergue dès cette première séance, et sur cet objet, la nécessité d'une prise de décision par consensus, seul moyen de légitimer aux yeux du peuple tunisien la composition de l'Instance. En tout état de cause, l'Instance dans sa composition initiale, « ne peut pas exprimer les aspirations du peuple », selon Nourredine Bhiri (Ennahdha). Le représentant de l'UGTT, Moncef Yaacoubi, surenchérit : « La rue n'acceptera pas les compromis qui sortiront de cette Instance dans sa composition actuelle »²². L'Instance procède donc par un coup de force légitimatoire maniant le paradoxe : nous sommes suffisamment légitimes (en tant que force révolutionnaire) pour proclamer notre absence de légitimité (en tant qu'institution établie par les pouvoirs publics). Pourtant, cette affirmation de légitimité ne va pas jusqu'à proclamer une auto-compétence de l'Instance : elle débouche donc sur une renégociation de sa composition avec l'exécutif.

Faire de l'assemblée de l'Instance une photographie des forces révolutionnaires suppose trois opérations délicates : un élargissement aux oubliés du décret-loi ; une pondération des composantes des « forces révolutionnaires », une fois que celles-ci sont identifiées ; une éviction parmi les membres initialement nommés, de ceux qui se sont compromis avec l'ancien régime.

L'appel à l'élargissement concerne principalement la jeunesse et les régions²³, ainsi que les femmes. Mais les remises en cause visent également les composantes déjà établies de l'Instance, dans leur texture et leur poids respectif. C'est d'abord la question des absents : des partis absents²⁴, des PN absentes²⁵. Et le comité d'experts n'est pas non plus épargné par la critique. La bataille est plus rude encore entre partis politiques, organisations et PN sur leurs titres à représenter la révolution, et sur leur place respective dans l'Instance. Les partis politiques considèrent qu'ils sont réduits à la portion congrue au sein de l'Instance, avec 12 représentants, par comparaison avec les 42 PN²⁶. Aussi la composition de l'Instance paraît « contraire à l'esprit de la révolution » en ce qu'elle « minore le rôle des partis politiques au profit des PN », selon Mongi Ellouz (PDP)²⁷. De plus, les PN paraissent comme un cheval de Troie du parti Ettajdid²⁸, qui ne compte pas moins de 20 membres de l'Instance sous couvert de ce collège, s'indigne le membre du CPR Samir Ben Amor²⁹. Dans une argumentation contraire, les PN font valoir que l'esprit de la révolution devrait conduire à la mise à l'écart des partis politiques³⁰.

Le collège des PN est également constitutif d'une porte d'entrée pour les représentants de l'ancien régime, selon ses adversaires, manière de stigmatiser implicitement les liens entre le gouvernement qui a procédé à ces nominations et le régime de Ben Ali. De nombreuses voix s'élèvent pour que d'emblée l'Instance fasse l'objet d'une épuration. Mais, au-delà du principe, se pose le problème de l'identification des personnalités compromises avec l'ancien régime, et de la détermination des critères de cette compromission. Aussi les partisans de

²² Séance du 17 mars, p. 27.

²³ Séances des 17 et 22 mars, p. 23-56.

²⁴ Séance du 17 mars, p. 25. À noter le refus d'intégrer l'HIROR du Parti communiste des ouvriers de Tunisie (extrême gauche marxiste-léniniste, formation dirigée par Hamma Hammami), l'un des acteurs fondateurs du CNPR.

²⁵ Séance du 22 mars, p. 44.

²⁶ La question de la sous-représentation concerne l'UGTT, qui ne dispose que de deux sièges. Elle ne se satisfera pas non plus de l'instance dans sa version élargie, où sa représentation monte à 5 sièges, ce qui est insuffisant au regard des 600 000 adhérents de l'UGTT. Moncef Yaacoubi, séance du 30 mars 2011, p. 88.

²⁷ Séance du 22 mars, p. 38. Fondé en 2001, le PDP est l'héritier social-démocratisé du parti de gauche radicale, le Rassemblement socialiste progressiste.

²⁸ Créé en 1993, ce dernier mouvement est issu du Parti communiste tunisien.

²⁹ *Id.*, p. 40.

³⁰ Abdelaziz Mzoughi, séance du 17 mars, p. 26.

l'épuration font-ils preuve d'une extrême retenue dès lors qu'il s'agit de nommer les personnes ciblées³¹.

Comment élargir ?

Au terme de cette première partie de la séance du 17 mars 2011, Yadh Ben Achour dresse le constat de la nécessité de repenser « de manière radicale » la composition de l'HIROR. Mais ce premier « consensus » soulève de manière immédiate deux questions subséquentes. Selon quelles modalités procéder à l'élargissement de sa composition ? Faut-il continuer les travaux de l'Instance dans l'attente de son élargissement, ou bien les interrompre ? Ces deux questions font rebondir le débat continuant d'entraver la discussion des projets de décrets lois visant à l'organisation des élections. Or, comme le rappelle le président de l'Instance, il y a péril en la demeure. Sont en jeu le respect des échéances électorales (la date du 24 juillet 2011) et la légitimité d'une Instance qui donnerait à l'opinion publique l'image de la division et cesserait ses travaux dès son installation. La perspective dramatisée de voir les Tunisiens « entrer en guerre les uns contre les autres » conduit le président de l'Instance à pousser les feux de la discussion des textes électoraux, sans attendre que la question de l'élargissement soit réglée³². Un compromis est trouvé et formulé par Farhat Horchani, membre du comité d'experts : avancer dans la discussion des textes, mais ne prendre les décisions qu'une fois la composition finale de l'Instance fixée³³.

Mais si les membres de l'Instance font consensus sur le principe de son élargissement, les questions de procédure donnent lieu à débat. Qui a compétence pour conduire le processus d'élargissement ? Et selon quelles modalités ? Le parallélisme des formes (avec l'article 3 du décret-loi du 18 février 2011) plaiderait pour la compétence du chef du gouvernement. Mais l'article 2 du même décret-loi prévoit également que « l'Instance est chargée d'étudier les textes législatifs ayant trait à l'organisation politique et de proposer les réformes à même de concrétiser les objectifs de la révolution relatifs au processus démocratique », ce qui fonde juridiquement son intervention dans le processus d'élargissement. Aussi, assiste-t-on aux premières escarmouches sur la question des compétences respectives de l'Instance et de l'exécutif dans le processus de décision. Le président de l'Instance prend la main sur cette question de l'élargissement, tant dans les contacts avec les régions, les jeunes et les partis, que dans les négociations avec le gouvernement, dans un rôle de *go between* qu'il tentera d'assumer avec des fortunes diverses jusqu'à la fin de son mandat. Mais un certain nombre de principes sont posés, pour l'établissement de ces contacts³⁴. Ainsi, un consensus voit le jour sur la nécessité de s'appuyer sur les organisations nationales qui seules disposent d'une implantation suffisante dans l'ensemble du pays pour faire des propositions pertinentes. De ce point de vue, l'UGTT paraît incontournable et son implication est demandée de manière unanime. La question de l'élargissement de la représentation des partis politiques donne aussi lieu à de vigoureux échanges. Faut-il permettre l'entrée dans l'Instance à de nouveaux partis, et sur quels critères, ou étoffer la représentation des partis qui en sont déjà membres ?

Au terme des consultations menées par Yadh Ben Achour et des échanges entre le gouvernement et l'Instance, est signé par le Premier ministre un arrêté du 5 avril 2011 qui élargit l'Instance, forte dorénavant de 155 membres, tout en préservant ses équilibres antérieurs. La représentation des partis politiques déjà présents dans l'assemblée est confortée, passant de 12 à 36 membres. Mais le poids relatif des partis dans l'HIROR reste modeste, plusieurs autres composantes se renforçant de concert. Il en va ainsi notamment des

³¹ À une exception près, quand Choukri Belaïd cite nommément l'ancien bâtonnier Abdeljalil Bouraoui.

³² Séance du 17 mars.

³³ Séance du 22 mars, p. 56.

³⁴ *Id.*

représentants des instances, organisations, associations et composantes de la société civile, dont les effectifs passent de 17 à 33 membres. Une augmentation qui profite principalement à l'UGTT (de deux à cinq membres), à l'ONAT (de un à quatre membres) et aux organisations d'émigrés tunisiens (de deux à cinq membres). Au titre des nouveaux entrants, apparaissent l'UGET, l'Union des diplômés chômeurs, la Confédération générale tunisienne du travail, nouvelle centrale concurrente de l'UGTT et l'Association des anciens combattants. Ces choix donnent un éclairage sur une conception de la représentation politique qui revient à donner le même poids aux organisations relais qu'aux partis politiques. Et viennent s'adjoindre comme prévu, des représentants des régions, seulement 12 membres, et des familles des martyrs (2 membres). Quant au collège des PN, il passe à 72 membres, restant le plus important par ses effectifs, bien que sa proportion ait diminué au sein de l'assemblée de 59 % à 45 %³⁵. La crise inaugurale est donc dénouée. L'élargissement est une initiative de l'Instance elle-même, ce qui marque bien sa volonté d'affirmer sa dimension politique face à l'exécutif et sa prétention à représenter la révolution.

Positionner l'HIROR dans le dispositif étatique

L'élargissement de l'Instance ouvre simultanément de nouvelles zones d'incertitude dans l'architecture des relations entre celle-ci et l'exécutif, susceptibles de mettre à mal le dispositif du récit fondateur sur la révolution du peuple et de l'État.

Pré-constituante, proto-parlement ou instance consultative ?

Le décret-loi de février 2011, du fait de ses ambiguïtés, marque d'un texte de compromis entre gouvernement et CNPR, ouvrait par lui-même le champ des incertitudes dans le jeu institutionnel entre Instance et exécutif.

La lecture des décrets lois : décliner les compétences

L'article 2 du décret-loi lui confère le statut d'une instance technique, « étudier les textes législatifs », avec cependant un pouvoir d'initiative, « proposer les réformes à même de concrétiser les objectifs de la révolution relatifs au processus démocratique », ce qui en fait déjà autre chose qu'une instance de consultation activée par le seul exécutif. De plus, l'article 5 mentionne les « décisions » de l'Instance qui sont prises selon une procédure l'apparentant à une assemblée parlementaire, par consensus ou à la majorité. Davantage, l'article 3 dispose que « l'assemblée (de l'Instance) est chargée d'arrêter les orientations susceptibles d'adapter les législations relatives à la vie politique pour qu'elles répondent aux impératifs de la réalisation de la transition démocratique ». Ce qui est une façon de lui donner compétence à encadrer la politique générale du gouvernement et à participer pleinement à la préparation des textes législatifs, mais dans une formulation balancée sinon ambiguë qui ne confère pas à ces « orientations » un caractère obligatoire pour l'exécutif. Et les dispositions de l'article 3 relatives au comité d'experts confortent une lecture parlementariste des compétences de l'Instance. Le comité est chargé de la rédaction des projets de lois, ce qui relève habituellement de la compétence gouvernementale. Ces projets de lois sont directement « soumis à l'Instance pour approbation avant leur soumission au président de la République ». Le gouvernement est largement tenu à l'écart de la procédure législative, et l'exécutif ne peut intervenir qu'*a posteriori*, à travers la signature ou la non-signature du projet de décret-loi par le président de la République. Enfin, l'Instance a une faculté d'intervention sur le travail

³⁵ Ce qui *in fine* revenait à réduire la surreprésentation des Tunisois au sein de l'Instance, puisque ce collège était composé à 80 % d'élites universitaires, artistiques, culturelles et professionnelles installées dans la capitale.

gouvernemental par des avis sur l'activité du gouvernement, en concertation avec le Premier ministre (art. 2), et en « veillant au suivi de l'exécution de ce qu'elle a proposé pour concrétiser les objectifs de la révolution » (art. 9).

De manière surprenante ou symptomatique, le décret-loi du 23 mars 2011 portant organisation des pouvoirs publics, qui procède à la dévolution du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, ne fait aucune référence à l'HIROR. Les décrets lois sont promulgués par le Président de la République après délibération en conseil des ministres. Le pouvoir exécutif est également exercé par le Président de la République, assisté d'un gouvernement provisoire dirigé par un Premier ministre. Situation singulière de deux textes déconnectés dans l'ordre juridique dont on se doute bien qu'ils seront mobilisés de manière alternative par l'Instance et par l'exécutif dans une lecture maximaliste de leurs compétences respectives³⁶.

Alors, instance consultative, proto-parlement exerçant les fonctions de législation et de contrôle de l'exécutif ou encore pré-constituante préfigurant le texte constitutionnel ? On est bien en peine à répondre à cette question à la lecture du décret-loi relatif à l'Instance. Au sein même de l'Instance, les protagonistes du débat se sont régulièrement confrontés sur l'interprétation extensive ou restrictive qu'il convient de conférer aux dispositions du décret-loi relatives aux compétences de l'HIROR, avec des positionnements à géométrie variable en fonction des rapports de force du moment.

Définir des compétences à géométrie variable : les partis politiques à la manœuvre

Ainsi, les partis politiques ont été prompts à défendre une vision maximaliste des compétences de l'Instance quand il s'est agi d'élargir sa propre composition, ou de contrôler le gouvernement, mais se sont divisés dès lors que l'HIROR a prétendu anticiper le travail constituant à travers la rédaction d'un pacte républicain ou aller au-delà de l'examen de la loi électorale en élaborant un projet de décret-loi sur les partis politiques.

La revendication d'élaboration d'un pacte républicain formulée dès les premières séances et portée par la gauche et l'extrême gauche, ainsi que par certaines PN, suscite les réserves d'Ennahdha et du CPR. Pour le mouvement islamique, la proposition de pacte républicain est le résultat d'une stratégie anticipatrice d'adversaires politiques qui veulent le priver des fruits d'une possible victoire aux élections à l'ANC. Dès le début de la première séance consacrée au dit pacte, Sahbi Atig³⁷ demande que l'on débâte du principe même de l'élaboration de ce type de document au motif que « la question ne fait pas consensus »³⁸.

Accusés par Choukri Belaïd d'arrière-pensées anti-démocratiques³⁹, les porte-parole du mouvement islamique, soutenus par les représentants du CPR, dénoncent précisément le déficit de légitimité démocratique de l'HIROR vis-à-vis d'une ANC qui sera issue du suffrage universel. Et Samir Dilou⁴⁰ de s'interroger sur le droit d'un corps politique non élu de

³⁶ Béji Caïd Essebsi a tenu de manière constante cette ligne maximaliste du début à la fin de son mandat, ce qui lui a valu de vives critiques des membres de l'instance, pour des postures jugées « bourguibiennes ». Ainsi rappelle-t-il aux membres de l'instance (séance du 13 juillet, p. 710), que « nous sommes votre gouvernement. Vous nous faites des propositions, vous nous donnez des avis, nous les accueillons et nous les améliorons ». La formule ne manque pas de condescendance...

³⁷ Originaire de Matmata dans le sud tunisien, Sahbi Atig est une figure militante du parti islamique. Il s'engage en 1975 au sein de la Jamaa islamiyya et du mouvement de la tendance islamique, devenu Ennahdha, Membre de son bureau exécutif en 1991, il est arrêté, torturé et condamné à la prison à vie par le tribunal militaire de Bouchoucha en 1992. Libéré après plus de 16 d'incarcération, il réintègre la direction d'Ennahdha après le 14 janvier 2011.

³⁸ Sahbi Atig, Ennahdha, séance du 12 avril, p. 243.

³⁹ Séance du 12 avril, p. 246-247.

⁴⁰ Présent au sein de l'HIROR en tant que représentant de l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (AISPP), Samir Dilou a entamé sa carrière militante au milieu des années 1980 dans le syndicat étudiant islamiste l'Union générale tunisienne des étudiants (UGTE). Membre de la direction dudit syndicat et

« préempter par ses engagements préalables une Constitution élaborée par un corps élu »⁴¹ ? Les débats sont particulièrement conflictuels et déjà gros d'une bipolarisation islamiste/séculariste de la scène politique tunisienne.

Alors que les discussions autour du pacte républicain s'enlisent, la proposition formulée par le président de l'Instance supérieure pour les élections (ISIE), Kamel Jendoubi, de repousser la date des élections du 24 juillet au 16 octobre 2011 constitue un abcès de fixation supplémentaire pour Ennahdha qui voit dans ce report de la date une manœuvre visant à contrarier la capacité de mobilisation du parti. Après avoir refusé de débattre du décret relatif au découpage électoral, le parti islamiste exige une suspension des travaux de l'Instance afin de rechercher « un nouveau compromis pour restaurer la confiance ». Devant le refus affiché tant par les autres intervenants que par le président de l'Instance, Ennahdha décide de geler sa participation à l'Instance à la fin de mai⁴².

Le 15 juin, le retour d'Ennahdha au sein de l'Instance, à l'occasion de la reprise des débats sur le Pacte républicain, ne signifie pas pour autant le retour du consensus. Le parti islamique est revenu au sein de l'Instance pour mieux en sortir. La discussion à propos du décret-loi sur les partis politiques fournit à Ennahdha, ainsi qu'au CPR le prétexte pour se retirer l'Instance. Ils accusent l'HIROR de sortir de son champ de compétence en s'arrogeant le droit d'élaborer un texte politique relevant exclusivement d'une assemblée législative élue sur la base d'un référent constitutionnel⁴³.

Quant aux membres de l'instance favorables à l'examen du projet de décret-loi sur les partis, ils considèrent que la législation antérieure est anti-démocratique et il est de la nature même des situations transitionnelles que d'organiser juridiquement les partis sans référence constitutionnelle⁴⁴. *Last but not least*, Yadh Ben Achour défend la thèse de la compétence de l'instance par un argumentaire juridique à ricochet. L'article 5 du décret du 23 mars 2011, portant organisation des pouvoirs publics, donne compétence au président de la République pour prendre des décrets lois sur des textes se rapportant à l'organisation des partis politiques et à leur financement. Il exerce le pouvoir législatif, et l'HIROR n'intervient qu'en tant qu'instance consultative au titre de l'article 2 du décret-loi qui l'établit⁴⁵.

La question de la délimitation du périmètre des compétences de l'HIROR est aussi présente dans les relations avec l'exécutif.

Les relations avec l'exécutif : entre consultation et codécision

L'exécutif, est accusé par la majorité de l'assemblée de l'HIROR d'avoir partie liée avec l'ancien régime, et régulièrement accusé de menées contre-révolutionnaires. Il s'agit donc nécessairement d'une relation sous tension, une tension qui atteint le comble de son intensité quand est abordée la question de l'exclusion électorale (qui élimine-t-on du jeu politique ?).

Les relations entre le gouvernement et l'Instance entrent immédiatement en crise, non seulement pour des raisons politiques, mais également en raison du quasi-vide juridique dans

cadre d'Ennahdha, il est arrêté en 1991 et condamné en 1992 à 10 ans de prison. Devenu avocat après sa libération, il milite au sein de l' AISPP, organisation de défense des droits de l'Homme proche d'Ennahdha, avant d'en devenir en 2008, le président. Après le 14 janvier, il entre au bureau politique d'Ennahdha où il apparaît comme le tenant d'une ligne dite « modérée ».

⁴¹ Séance du 12 avril, p. 248.

⁴² Séance du 30 mai 2011.

⁴³ Farida Laabidi, 16 juin 2011, p. 538. Le CPR renonce officiellement à siéger au sein de l'HIROR début juillet. Le pacte républicain, approuvé le 30 juin, se limite à une simple déclaration sans valeur obligatoire.

⁴⁴ Mouldi Riahi (FDTL), séance du 16 juin, p. 538.

⁴⁵ Le PDP récuse le projet de décret-loi sur les partis politiques, mais pas pour des raisons de principe liées au refus de reconnaître à l'HIROR la compétence d'élaborer un tel texte. Ce parti reproche au texte de plafonner les cotisations d'adhésion et d'interdire aux personnes morales de droit privé de financer les partis politiques. Mongi Ellouz, séance du 20 juillet, p. 745.

lesquelles elles s'inscrivent. Le texte du décret-loi relatif à l'HIROR est imprécis sur les compétences de l'instance relatives à l'action du gouvernement (les « avis » de l'article 2, la « veille » de l'article 9), et reste silencieux tant sur l'organisation de leur mode de relations que sur les mécanismes éventuels de résolution des conflits. Les relations entre l'Instance et le gouvernement sont donc à inventer, et leur organisation repose la question de la nature de l'Instance. Plus ces relations seront organisées à travers des procédures d'auditions du Premier ministre et des ministres, de questions au gouvernement ou d'autres mécanismes esquissant une responsabilité politique du gouvernement devant l'Instance, plus l'Instance s'auto-organisera, notamment par une maîtrise de son ordre du jour et la mise en place de commissions sectorielles aptes à superviser l'action gouvernementale et plus s'affirmera son caractère d'organe parlementaire. L'enjeu est de taille, et il est souligné par plusieurs intervenants, lors des premières séances de l'Instance, qui demandent instamment l'organisation d'une séance commune avec le Premier ministre, sur un exposé de la politique gouvernementale⁴⁶.

Devant cette page presque blanche, le remplacement le 28 mars à la tête du ministère de l'Intérieur du magistrat Farhat Rajhi par Habib Essid, qui avait déjà exercé d'importantes responsabilités au sein du ministère sous la présidence Ben Ali, met le feu aux poudres. D'où, dès la séance du 29 mars, le réveil de la querelle des légitimités et des compétences qui va interférer une nouvelle fois avec le travail législatif de l'Instance et faire replonger le processus transitoire dans le scénario de la fluidité. La nomination du nouveau ministre de l'Intérieur rend urgente la discussion au sein de l'Instance de ses modalités de contrôle du gouvernement, et plus précisément ici sur l'investiture des ministres. Cette nomination est critiquée sur le fond⁴⁷ et sur la procédure (la non-consultation de l'Instance)⁴⁸. Une pétition, à l'initiative de l'avocat militant des droits de l'Homme, Ayachi Hammami (PN), est signée par 70 membres de l'Instance. La menace de la rue est brandie⁴⁹, la légitimité révolutionnaire de l'Instance rappelée. Pourtant, le feu de paille s'éteint vite, et les opposants au gouvernement n'obtiennent pas l'organisation d'un vote de défiance à l'égard du nouveau ministre de l'Intérieur⁵⁰.

Ce scénario d'antagonisme frontal entre l'HIROR et le gouvernement se reproduit quand ce dernier tente de passer en force, un mois plus tard, sur la rédaction de l'article 15 de la loi électorale relatif aux conditions d'éligibilité. Le texte approuvé par les membres de l'Instance prévoit l'inéligibilité des *mounachidin*, – ceux qui ont appelé la président Ben Ali à se présenter pour un nouveau mandat en 2014 – ainsi que des individus ayant occupé de hautes fonctions politiques pendant les 23 ans du règne de Ben Ali.

⁴⁶ Ils obtiendront satisfaction, Yadh Ben Achour annonçant en ouverture de la séance du 30 mars (p. 87), la prochaine venue du Premier ministre. Une pratique s'instaure de rencontres avec le Premier ministre et les ministres du gouvernement Essebsi. Mais elle n'est ni constante, ni fréquente, ni formalisée. Yadh Ben Achour le rappellera, devant les demandes réitérées (et non satisfaites) des membres de l'instance de pouvoir auditionner les ministres. Et Béji Caïd Essebsi de rétorquer sur une prétendue obligation des ministres à rendre des comptes à l'instance, « que le décret-loi ne dit rien de tout cela », séance du 13 juillet, p. 724.

⁴⁷ « Des figures de l'ancien régime sont toujours présentes et une opération d'encercllement a commencé. Nous proposons que [...] l'Instance publie un communiqué dans lequel elle exprimera son refus du nouveau ministre de l'Intérieur ». Choukri Belaïd, séance du 30 mars, p. 91.

⁴⁸ Plusieurs membres de l'instance invoquent l'article 2 du décret-loi comme fondement de la compétence de l'Instance à intervenir dans la nomination des ministres, et plus généralement à débattre de l'action du gouvernement. Est également rappelée la genèse de l'instance, issue d'un accord visant à en faire « une solution intermédiaire entre le CNPR et le gouvernement ». Ayachi Hammami, séance du 31 mars, p. 111.

⁴⁹ Notamment par Adnene Hajji (PN), l'un des leaders du soulèvement de Gafsa de 2008. Séance du 31 mars, p. 115.

⁵⁰ Le parti Ennahdha fait preuve de réserve dans ce débat. Elle est imputable au jeu d'équilibre permanent auquel se livrent les nadhaouis vis-à-vis de l'HIROR : elle leur est utile jusqu'à un certain point, notamment pour gêner le gouvernement dans son action, mais ils ne la souhaitent ni trop légitime ni trop décisionnaire.

Or ce dernier point suscite le désaccord du chef du gouvernement qui, le 26 avril, devant la presse, déclare : « Prendre pour critère d'inéligibilité 23 ans revient à mettre tout le peuple tunisien hors-jeu » et à écarter « des responsables réprimés par le régime de Ben Ali et d'autres connus par leur militantisme en faveur de la défense des droits de l'Homme, mais qui ont assumé des fonctions au début de l'ère Ben Ali »⁵¹. Le gouvernement propose une nouvelle rédaction de l'article 15 qui introduit une limite de 10 ans et restreint les catégories de responsables concernés. Ladite limite est justifiée par le gouvernement au motif qu'elle coïncide avec l'amendement de la Constitution introduit en 2002 par le président Ben Ali et qui consacre implicitement l'instauration d'une présidence à vie.

Les membres de l'Instance réagissent en se drapant dans leur légitimité révolutionnaire⁵². La séance du 28 avril est particulièrement virulente à l'encontre du gouvernement. La décision est d'autant plus mal vécue qu'elle apparaît comme un acte d'autorité unilatéral du Premier ministre. Ayachi Hammami (PN) propose de convoquer le peuple-événement qu'il appelle à se mobiliser autour des membres de l'Instance pour faire plier un gouvernement illégitime⁵³.

Le lendemain, les débats à l'assemblée ont une tonalité moins insurrectionnelle. Pour éviter une confrontation entre l'Instance et le gouvernement, Yadh Ben Achour se propose de négocier avec ce dernier une nouvelle rédaction de l'article 15 : le nombre d'années ne sera pas précisé et le texte prévoit que l'Instance se chargera d'établir la liste des responsabilités⁵⁴.

Le gouvernement accepte de reprendre à son compte la formulation de l'Instance, alors qu'une commission, placée sous la direction Mustapha Tlili (PN), s'attèle à définir le niveau de responsabilité au sein du RCD interdisant une candidature à l'ANC, ainsi qu'à établir la liste des *mounachidin*. *In fine*, bien qu'il ne soit pas fait mention de la durée comme critère d'inéligibilité, la limite de dix ans est appliquée et environ 8 000 individus sont interdits de candidature auxquels il faut ajouter 3 000 *mounachidin*⁵⁵.

L'auto-organisation de l'instance : un processus inachevé

Outre le mode d'établissement de relations institutionnalisées avec le gouvernement, la manière dont l'Instance organise et donne à voir ses travaux est cruciale dans l'économie de ses rapports de force avec l'exécutif. Dans ce jeu à trois – le peuple (la rue), l'Instance, et l'exécutif – l'incapacité de l'HIROR à s'auto-organiser de manière efficace va contribuer au tour chaotique que prennent ses débats, à la lenteur de ses travaux, et à l'érosion rapide de sa légitimité et de sa popularité, ce qui la met en position de faiblesse dans ses relations avec le gouvernement.

L'absence de règlement intérieur et de règles précises pour la fixation de l'ordre du jour ou pour la prise de parole des membres de l'Instance – explique la difficulté constante pour le président à maintenir le débat dans les rails, l'obligeant dans les moments critiques à brandir la menace de sa démission. Cette absence est source d'une multitude d'incidents de procédure renvoyant à autant de ressources tactiques pour les acteurs du jeu politique au sein de l'HIROR.

Mais les apories organisationnelles ne se limitent pas à l'ordre du jour. Faute de droit disciplinaire parlementaire, la présidence est impuissante à sanctionner l'absentéisme, mal endémique qui touche l'Instance, et beaucoup d'énergie est dépensée à satisfaire aux règles de

⁵¹ R. Abdallah, « Interdiction pour les responsables du RCD de se porter candidat à l'Assemblée constituante. Le gouvernement provisoire réduit la période des 23 ans aux 10 dernières années », *Al-Sabah*, 27 février 2011.

⁵² Séance du 29 avril, p. 289.

⁵³ Séance du 28 avril, p. 270.

⁵⁴ Le nouveau texte, adressé sous la forme d'un communiqué au gouvernement, est soumis au vote de l'assemblée (70 pour, 43 contre et 3 abstentions), Séance du 5 mai, p. 344-345.

⁵⁵ « La Haute Instance et les élections en Tunisie : du consensus au "pacte politique" », *Confluences méditerranéennes*, n° 82, été 2012, p. 138.

quorum qui sont de plus en plus mal respectées. A partir du 21 juillet 2011, au lendemain de l'approbation du projet de loi sur les partis politiques, le nombre des présents stagne autour de 50. Le dernier texte approuvé par l'HIROR, celui relatif à la presse, l'imprimerie et l'édition, est voté hors quorum en présence de seulement 52 membres⁵⁶. La question de la création de commissions sectorielles, pourtant indispensables au bon fonctionnement de l'Instance pour la préparation des textes et dans les relations avec l'exécutif, est régulièrement mise sur la table, mais sans résultat.

Le défaut de règles relatives à l'agenda et ces divers dérapages suscitent et entretiennent la suspicion de l'assemblée de l'Instance à l'égard du comité d'experts : « ce que nous voyons, est une Instance absorbée par un comité juridique. Il faut que l'assemblée générale établisse les orientations et qu'elle donne pour mission au comité des experts d'élaborer les textes de lois »⁵⁷. Cette défiance préfigure le fonctionnement de la future ANC, qui considérera plus les experts comme des adversaires politiques que comme des porteurs d'assistance technique.

Les débats sont également incessants sur le mode de décision de l'Instance. Faut-il examiner et voter les textes article par article, ou bien de manière globale ? La polémique bat son plein quand le projet de loi électorale vient devant l'Instance. Le vote doit-il intervenir à bulletin secret ou à main levée ? Les textes doivent-ils être adoptés par consensus ou par vote à la majorité⁵⁸ ? Et les deux questions sont liées. Le vote à main levée qui favorise les unanimités est plus proche de l'esprit du consensus que le vote secret. Mais son caractère démocratique fait question⁵⁹. D'un autre côté, l'application du principe majoritaire est périlleuse, dans la mesure où elle incite les partis politiques à quitter l'Instance, dès lors qu'ils ne pèsent plus sur le processus de décision.

Les modalités d'approbation de la loi électorale illustrent l'impérieuse nécessité pour les membres de l'Instance de se référer à ce sésame du consensus. Mais pour autant, il est difficile de parler de consensus stricto-sensu à propos de l'adoption par l'Instance de la loi électorale. Si le texte sur l'ISIE est effectivement adopté selon « une procédure informelle par tacite acceptation »⁶⁰, l'approbation du projet de loi électorale est plutôt le résultat d'un processus de construction d'un « compromis par consensus » pour reprendre la formule du président de l'HIROR. Autrement dit, l'assemblée aurait eu au final recours à un vote majoritaire formel à la suite « de l'établissement préalable du consensus sur les questions de fonds »⁶¹.

Soumis à l'examen des faits, cette affirmation de Yadh Ben Achour mérite d'être nuancée, car certaines dispositions de la loi électorale ont dû être tranchées par la procédure du vote. Des articles clés du projet ont fait l'objet d'âpres débats et d'une approche divergente de la formation même du consensus. La rédaction de la disposition relative à l'inéligibilité, présentée à la séance du 11 avril par le comité des experts, a suscité une bronca au sein de l'assemblée. En effet, la rédaction initiale de l'article 15 du projet de décret-loi disposait : « ne peut être candidat toute personne ayant exercée des responsabilités au gouvernement et dans les structures du RCD pendant les dix dernières années »⁶². C'est précisément sur la mention des dix ans que les débats au sein de l'assemblée se sont cristallisés. Et le CPR d'accuser les experts et le président Ben Achour de vouloir imposer leur choix, alors que le consensus se serait fait à l'assemblée sur la mention d'une période de 23 ans correspondant aux années d'exercice du pouvoir par le président Ben Ali. Plusieurs intervenants exigent en

⁵⁶ Séance du 22 septembre 2011, p. 963.

⁵⁷ Moomane Mazid, représentant des régions, séance du 31 mars, p 114.

⁵⁸ L'article 5 prévoit que « les décisions sont prises par consensus et à défaut par la majorité ».

⁵⁹ Voir les critiques formulées par Sophie Bessis sur le vote à main levée : séance du 6 juillet, p. 693.

⁶⁰ Y. Ben Achour, « Remédier aux dangers du vote et du gouvernement majoritaires. Le recours au Tawâfuq », 25 décembre 2012, <<http://yadhba.blogspot.com/2012/12/remedier-aux-dangers-du-vote-et-du.html>>

⁶¹ *Id.*

⁶² Séance du 11 avril, p. 234.

conséquence que l'on vote sur l'article 15, considérant qu'il n'y avait pas de consensus à son propos.

Quant au mode de scrutin de liste proportionnel au plus fort reste, il n'a pas recueilli une majorité massive au sein de l'assemblée puisqu'il a été approuvé par 76 voix contre 51 en faveur du mode de scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne, qui lui avait la préférence d'Ennahdha⁶³.

Toutefois, l'application du principe majoritaire ne doit pas occulter le vote à la quasi-unanimité (5 abstentions et 4 voix contre) du texte dans son ensemble, lui-même révélateur, une fois les malentendus levés, de l'affirmation d'un quasi-consensus au sein de l'Instance.

Mais *in fine*, l'étiollement rapide de ce « consensus extraordinaire » a débouché sur une large paralysie de l'Instance avec pour effet son contournement par certains de ses membres, son président compris.

Yadh Ben Achour est à l'origine d'une ultime démarche qui, avec l'échec de l'initiative Yahyaoui au début de juillet 2011⁶⁴, achève de marginaliser une HIROR en fin de parcours. Constatant les difficultés de l'Instance à baliser la transition politique post-élection ANC sur un socle institutionnel minimal, Yadh Ben Achour prend l'initiative de proposer aux partis politiques membres de l'Instance une feuille de route, sans consulter cette dernière.

Ce document, engagement moral signé par les partis l'ayant négocié (à l'exception du CPR), constitue une sorte de charte de bonne conduite. Entre autres points, il prévoit que le mandat de la future Assemblée sera limité à un an maximum, qu'un chef de l'État sera élu par l'ANC sur la base d'une loi d'organisation des pouvoirs publics et qu'il choisira un Premier ministre chargé de former un gouvernement⁶⁵.

La démarche de Yadh Ben Achour suscite la réprobation plusieurs membres de l'assemblée. Considérant qu'il fait partie des attributions de l'Instance de traiter des questions politiques fondamentales du pays, l'islamologue Abdelmajid Charfi (PN) annonce qu'il souhaite s'en retirer, alors que Héla Abdeljaouad (PN) déplore que les représentants de la « société civile » au sein de l'HIROR n'aient pas été consultés sur cette feuille de route⁶⁶.

Après ce dernier moment de tension, l'HIROR achève son mandat dans une relative indifférence, les divers acteurs politiques étant désormais bien plus préoccupés par l'échéance électorale du 23 octobre 2011 que par le travail législatif de l'Instance.

Parce que la réponse à la question relative à sa nature juridique – pré-constituante, proto-parlement ou instance consultative – n'a pas fait consensus entre les membres de l'HIROR, celle-ci est restée au milieu du gué tant dans son processus d'auto-organisation que dans son travail législatif. Il en a résulté un pacte inachevé, autour d'un accord *a minima* sur la démocratie procédurale, permettant la succession dans la transition, du peuple révolutionnaire au peuple électeur, mais butant sur la question de la consistance de la démocratie substantielle, renvoyant *de facto* le débat à l'ANC.

L'expérience de l'HIROR illustre le processus (fluide) par lequel des institutions provisoires peuvent, dans une période de transition politique, voir leurs titres de légitimité remis en cause

⁶³ *Id.*, p. 235.

⁶⁴ Après le retrait des membres d'Ennahdha et du CPR, le magistrat Mokhtar Yahyaoui (PN) prend une initiative visant à négocier leur retour au sein de l'HIROR. Il organise, à cet effet, dans les locaux de l'ONAT une rencontre où sont présents les délégués des partis présents dans l'Instance (à l'exception du PDP), le président de la LTDH, un représentant de l'UGTT, quatre PN et Yadh Ben Achour. La présence de ce dernier à la réunion est critiquée par une partie des membres de l'HIROR au motif que l'assemblée, non informée de l'initiative, n'a aucunement mandaté son président pour négocier un éventuel retour d'Ennahdha et du CPR. L'initiative est massivement rejetée par l'assemblée de l'instance.

⁶⁵ Document annexé à la séance du 14 septembre, p. 944.

⁶⁶ Séance du 14 septembre, p. 940 et 942.

dans de très brefs délais, et ceci d'autant plus qu'elles ne peuvent assoir cette légitimité sur le suffrage universel.

On aurait donc pu penser que l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante le 23 octobre 2011 fermerait la porte à toute contestation de la légitimité d'un pouvoir politique bénéficiant enfin de l'onction électorale. Mais il n'en a rien été. L'ambivalence des résultats des élections, la radicalité des antagonismes au sein de l'ANC, ainsi que les effets délétères de la non fixation dans le temps du mandat de l'ANC ont contribué à la rapide érosion de la légitimité de cette dernière. Aussi s'est-elle retrouvée marginalisée dans le processus constituant au profit de nouvelles arènes informelles de décisions politiques, comme l'instance du dialogue national. De manière assez ironique se rejouait ici le scénario de sortie de crise qui avait été esquissé dans le cadre de l'HIROR par son président Yadh Ben Achour, scénario d'autant plus annonciateur qu'il conviait déjà certains des acteurs alternatifs de la transition. L'élection ne suffit donc pas à garantir la représentation, ni la légitimité du représentant. Cette dernière est mise à l'épreuve à tout moment à travers l'expérience de l'exercice du pouvoir, prompte à susciter des contestations, des mobilisations, des contrepouvoirs, désagréments que continuent d'éprouver l'Assemblée des représentants du peuple élue en 2014 et les gouvernements formés ultérieurement. La permanence tunisienne du recours au consensus comme gage de la légitimité du pouvoir et de son exercice, par-delà l'HIROR, puis au-delà de la constituante, est aussi source d'interrogations sur les limites de la portée des mécanismes de la démocratie représentative dans le processus de sortie de la période dite de transition politique.

Bibliographie

Ben Achour Y., « La force du droit ou la naissance d'une constitution en temps de révolution », http://yadhba.blogspot.com/2015/01/la-force-du-droit-ou-la-naissance-dune_25.html.

Ben Achour Y., « Remédier aux dangers du vote et du gouvernement majoritaires. Le recours au Tawâfuq », 25 décembre 2012, <http://yadhba.blogspot.com/2012/12/remedier-aux-dangers-du-vote-et-du.htm>

Bobbio N., « Sur le principe de légitimité », *Annales de philosophie politique. L'idée de légitimité politique*, n° 7, Paris, PUF, 1967, p. 47-60.

Bras J. P., « Le peuple est-il soluble dans la constitution ? Leçons tunisiennes », *L'Année du Maghreb 2012*, Paris, CNRS Editions, 2012, p. 103-119.

Camau M., « Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites », *L'Année du Maghreb 2012*, Paris CNRS Editions, 2012, p. 27-47.

Chaker H., « Les conseils pour la protection de la révolution », in H. Redissi, Nouria A. et Zghal (dir.) A., *La transition démocratique en Tunisie. État des lieux : les acteurs*, Tunis, Diwan Éditions, 2012, p. 189-215.

Dobry M., *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

Hmed C., « “Le peuple veut la chute du régime”. Situations et issues révolutionnaires lors des occupations de la place de la Kasbah à Tunis, 2011 », Hmed C. et Jeanpierre L. (dir.), *Révolutions et crises politiques. Maghreb/Machrek*, ARSS, mars 2016, n° 211-212, p. 73.

Lieckefett M. « La Haute Instance et les élections en Tunisie : du consensus au “pacte politique” », *Confluences méditerranéennes*, n° 82, été 2012, p.133-144.

Rosanvallon P., *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998.

Yousfi H., L’UGTT, *Une passion tunisienne. Enquête sur les syndicalistes en révolution*, Med Ali/IRMC, Tunis/Sfax, 2015.