

L'ACCORD D'ASSOCIATION TUNISIE-UNION EUROPEENNE ET LE PROCESSUS DEMOCRATIQUE EN TUNISIE

JINAN LIMAM

Dans ses tentatives pour constituer une puissance cohérente avec une identité propre et visible au sein du concert international, l'UE a choisi de mener une « politique étrangère de projection »¹ qui consiste à projeter à l'extérieur du territoire communautaire une influence politique, économique et culturelle. Le terme de projection implique « une sorte d'agression de l'Union européenne projetant ou essayant de projeter à l'extérieur ses valeurs en utilisant les moyens de pression dont elle dispose: reconnaissance de nouveaux Etats ou de gouvernements ; attribution ou retrait d'aides; conclusion, suspension ou extinction d'accords internationaux ; application de sanctions économiques »².

Parmi les objectifs de l'UE, fixés dans l'article 3 du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, figure d'ailleurs en bonne place la promotion des valeurs de l'Union. L'importance croissante accordée aux droits de l'homme et à la démocratie au sein de l'UE ainsi qu'au plan international, ont conduit à la projection de ces valeurs dans ses relations extérieures s'efforce en les intégrant dans la coopération au développement, la politique commerciale et la politique étrangère et de sécurité commune.

La projection des valeurs fondamentales de l'Union est déjà engagée grâce au dialogue global, entamé avec les voisins méditerranéens au niveau multilatéral, lors de la Conférence de Barcelone en 1995, et au niveau bilatéral par la conclusion des accords d'association. Ces deux niveaux complémentaires de partenariat établissent un dialogue politique étroit visant la sécurité et le respect commun de la démocratie, des droits de l'homme et de

¹CHARILLON (F), « Fin ou renouveau des politiques étrangères? », *Notes et études documentaires*, 2001, pp. 13- 33, voir spéc.p. 28.

² RIDEAU (J), « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, Tome 265, 1997, p.356.

l'Etat de droit, un dialogue économique et commercial visant la réalisation d'une zone de libre échange d'ici 2010, et cela dans la perspective de participation au marché intérieur de l'Union élargie et un dialogue socioculturel visant le développement des échanges humains entre les deux rives de la Méditerranée. La perspective d'un tel processus est l'alignement de la législation nationale sur l'acquis communautaire ce qui revient concrètement pour la Tunisie et les autres partenaires de se plier aux règles posées par l'Europe.

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales représentent une dimension essentielle dans le dialogue engagé entre l'UE et la Tunisie à la fois dans le contexte régional du processus de Barcelone et dans l'accord d'association conclu entre la Tunisie et l'Union européenne en 1995 et entré en vigueur le 1 mars 1998. Il est fait référence de façon significative aux droits de l'homme explicitement dans les premier et troisième volets ainsi que dans le préambule³ de la déclaration de Barcelone.

L'insertion de cette dimension relative à l'importance du respect de certaines valeurs communes revêt une fonction essentielle, celle d'«éveiller l'attention sur les atteintes aux droits de l'homme par le passage du niveau national au niveau international, et d'en faire un objet légitime des relations réciproques»⁴. La fin du monde bipolaire a en effet insufflé une nouvelle dynamique aux entreprises de démocratisation, les dispositifs internationaux - politiques ou économiques - visant à inciter les Etats à acquérir le label démocratique connaissent une véritable explosion⁵.

³ Les pays partenaires se déclarent dans le préambule « convaincus que l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme... ».

⁴RIEDEL (E) et WILL (M), « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, sous dir. P. ALSTON, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.773.

⁵ WHITEHEAD (L), « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, n°24, juillet 2004, p.110.

Si la politique extérieure européenne vise à partager «cette communauté de valeurs» avec ses voisins méditerranéens, c'est parce que la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit⁶ ainsi que le pluralisme sont autant de conditions préalables à la stabilité politique et à un développement socio-économique pacifique et durable de ces Etats.⁷ Cette interdépendance horizontale entre le développement et les droits de l'homme est étayée par une interdépendance verticale, la stabilité et la prospérité des Etats du sud de la Méditerranée sont inextricablement liées à celles de l'UE⁸. Cet espace de coopération est ainsi inscrit, non seulement dans la géographie et dans l'histoire, il est en plus obligatoire car vital. Cette sensation d'interdépendance est le fondement même de la nouvelle politique de voisinage⁹.

Dans cette perspective l'ambition de projection recèle en vérité un profond souci de protection. La représentation de l'UE comme un point à partir duquel se développe un rayonnement «civilisateur» peut en cacher une autre plus défensive où l'image de l'ennemi «étranger» y est importante et dans laquelle l'UE «se perçoit plus comme un sanctuaire dont les marches sont à défendre»¹⁰. En effet le meilleur moyen pour l'Europe de se protéger contre les périls venus de son voisinage du Sud notamment l'immigration et le terrorisme est de créer au sein même de cette zone une aire de prospérité fondée sur «la sécurité démocratique»¹¹. Cette vision de

⁶ Ces principes sont énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. La Charte met en exergue les droits sur lesquels l'Union est fondée et qu'elle respecte conformément à l'article 6 du TUE.

⁷ Commission des Communautés européennes, «L'Europe élargie- Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», Communication au Conseil et au Parlement européen, 11.3.2003 COM (2003) 104 final.

⁸ Conseil européen de Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, Bulletin de l'Union européenne 6-2003, p.16.

⁹ Commission des Communautés européennes, «l'Europe élargie- Voisinage : un nouveau cadre pour les relations de l'Est et du Sud», préc.

¹⁰ CHARILLON (F), préc., p.30.

¹¹ Ce concept est énoncé sans être expressément défini dans la Déclaration du Sommet de Vienne du Conseil de l'Europe du 8 et 9 octobre 1993.

la démocratie comme facteur de sécurité a été accentuée surtout depuis le 11 septembre, la dimension libératrice du changement de régime a cessé d'occuper le premier rang des bienfaits de la démocratie, pour céder la place à sa dimension sécuritaire.¹²

L'UE semble en effet déterminée à proposer son aide, financière notamment en contrepartie de progrès concrets dans le respect de certaines valeurs communes et la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles. Par cette conditionnalité politique, l'Union semble défendre un idéal démocratique dont la finalité ultime est de provoquer et/ou encourager la transition démocratique dans les Etats associés, dans une tentative de généraliser le modèle de société politique démocratique, société incarnée par l'Union elle même¹³.

Pour le partenaire européen, la Tunisie est un modèle de réussite économique et social, dans ces domaines l'alignement sur la législation européenne est assez bien accepté et engagé et cela grâce à la volonté politique de la Tunisie. La situation des droits de l'homme et des valeurs démocratiques demeure le seul ombre au tableau, les réformes dans ce domaine progressent au ralenti.

A l'instar des autres Etats arabes, la Tunisie se montre récalcitrante pour engager des réformes politiques démocratiques. Cette résistance se justifie, selon les autorités tunisiennes, par le caractère exclusivement national et souverain de toute décision de réforme politique. Celle-ci ne relève pas par conséquent de la concertation diplomatique avec le partenaire européen. La Tunisie a fustigé à

¹² WHITEHEAD (L), op.cit, p. 121.

¹³ L'article III -193 du titre V relatif à l'action extérieure de l'Union du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, dispose que « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur des principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes 'égalité et de solidarité et le respect du droit international conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. »

maintes reprises le discours moralisateur voire même messianique de l'Union et de ses Etats¹⁴.

Si la démocratisation et le respect des droits de l'homme constituent constamment la pomme de discorde dans les relations de l'Union avec la Tunisie (ainsi qu'avec tous ses partenaires arabes), c'est notamment en raison d'une différence fondamentale d'approche. Bien que l'Union européenne insiste sur le caractère « commun » de ces valeurs et s'attache à rappeler qu'un consensus international est établi de longue date, selon lequel « les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles et interdépendants »¹⁵, l'approche de la Tunisie, largement partagée par les autres partenaires arabes semble ambiguë sur la valeur universelle des droits de l'homme.

Le rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe paru en 2002 a tiré la sonnette d'alarme sur l'état des libertés dans le monde arabe. Ces pays¹⁶ souffrent en effet d'un déficit de liberté. Cela se traduit par de mauvais résultats en termes de gouvernance et de libertés fondamentales. Le rapport conclut qu'une réforme et une consolidation en profondeur de la gouvernance, le renforcement des libertés politiques et économiques et l'amélioration de la participation du public représentent trois éléments essentiels pour parvenir à un développement économique, social et humain durable. Les pays arabes se situent nettement au-dessous de la moyenne mondiale pour l'ensemble des six indicateurs de gouvernance utilisés dans le rapport qui sont : la qualité des institutions, la corruption, le respect de l'Etat de droit, le poids de la réglementation, l'efficacité du

¹⁴DELAPLACE (D), « l'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement » *Revue trimestrielle de droit européen*, juillet-septembre 2001, N°3, pp.609-626, Voir spec.p.609.

¹⁵ Commission des Communautés européennes, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens (orientations stratégiques) » Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 21.05.2003 COM(2003) 294 final.

¹⁶ Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Egypte, Emirats arabes Unis, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Palestine, Qatar, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie, Yémen.

gouvernement, l'instabilité politique; exception faite du respect de l'Etat de droit où ils réussissent à être légèrement au-dessus de la moyenne¹⁷.

Ce constat d'échec dressé par ce rapport concerne entre autres des partenaires de l'Union européenne¹⁸ dont la Tunisie. Faut-il conclure alors à l'échec des efforts engagés par l'UE pour assurer une transition démocratique dans ces Etats?

La démocratisation ne serait, somme toute, affaire ni de démocrates ni de culture démocratique. Elle nécessiterait une libéralisation politique supposant à la fois une conjoncture politique, un projet et un processus dont l'issue est incertaine. L'authenticité du régime démocratique se mesure de manière non moins indispensable à celle d'indicateurs plus difficiles à étalonner tels que le développement d'institutions conformes à l'étiquette de ce régime, l'existence préalable ou la création d'un Etat de droit, l'ébauche d'un système de partis et surtout la sincérité des acteurs politiques en cause¹⁹.

Toute démocratisation implique dans un premier temps une transition démocratique. Le concept de transition désigne «l'intervalle entre un régime politique et un autre. Cela signifie, que la transition définit un laps de temps délimité à chaque extrémité par l'existence d'un régime politique présumé stable, c'est un processus à travers lequel les nouvelles règles du jeu politique sont produites et acceptées avant de pouvoir donner lieu à un nouvel ordre politique »²⁰.

¹⁷ Résumé préparé par les services de la Commission européenne, Voir COM (2003) 294 final, préc.

¹⁸ Ces partenaires méditerranéens sont l'Algérie, l'Egypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et l'Autorité palestinienne.

¹⁹ G. HERMET, *ibid*.

²⁰ GUILHOT (N) et SCHMITTER (P-C), « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies », *Revue française de Science politique*, Vol 50, n° 4-5, 2000, p.618-619.

Dans cette perspective le changement du pouvoir survenu en Tunisie le 7 novembre 1987 marque la fin d'un régime et l'avènement d'un autre sans pour autant être marqué par une rupture violente et brutale avec le pouvoir politique précédent. Mais peut-on considérer ce changement politique comme le déclencheur d'une transition démocratique?

Dès son établissement, le nouveau pouvoir s'est attaché à mettre en exergue la nature démocratique du nouveau régime politique. Cela s'est manifesté au niveau de la déclaration du 7 novembre 1987²¹ et au niveau du pacte national, élaboré le 7 novembre 1988²². Parmi les autres signes d'ouverture politique on peut mentionner : la révision de la Constitution du 25 juillet 1988, qui a notamment modifié l'article 39 mettant fin ainsi à la présidence à vie instaurée suite à la révision de 1975, la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat et l'emploi de procureur général de la République, la loi organique sur les partis politiques²³ puis leur Constitutionnalisation dans l'article 8²⁴, la modification du code électoral²⁵ pour « permettre » l'accès des partis d'opposition à la chambre des députés, la création d'un Conseil constitutionnel par le décret de 1987, puis sa constitutionnalisation en 1995, l'adoption d'une loi

²¹ « Notre peuple a atteint un tel niveau de responsabilité et de maturité que tous ses éléments et ses composantes sont à même d'apporter leur contribution constructive à la gestion de ses affaires, conformément à l'idée républicaine qui confère aux institutions toute leur plénitude et garantit les conditions d'une démocratie responsable.. Notre peuple est digne d'une vie politique évoluée et institutionnalisée, fondée réellement sur le multipartisme et la pluralité des organisations de masse. ».

²² « Nous, représentants des partis politiques, des organisations sociales et professionnelles.. adoptons ce pacte national ...pour asseoir la démocratie et consolider l'Etat de droit. », Recueil des textes relatifs à l'organisation politique et aux libertés publiques, Publications de l'imprimerie officielle de la République tunisienne, 2002, p.13.

²³ JORT n°31 du 6 mai 1988, Loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques, p.703.

²⁴ Article 8 paragraphes 3, 4, 5, 6 et 7, tel que amendé par la loi constitutionnelle n° 97-65 du 27 octobre 1997.

²⁵ Voir notamment les articles 72, 88, 104, 105, 105 bis tels que modifiés par la loi organique n°93-118 du 27 décembre 1993.

organique relative à l'installation des organisations non gouvernementales en Tunisie²⁶...

Cependant un changement de pouvoir ne peut conduire à une transition démocratique que si le nouveau pouvoir en place est issu d'élections concurrentielles, librement et équitablement disputées et conduites dans un contexte général de respect des libertés publiques²⁷. Les élections qui remplissent ces critères sont en effet une condition essentielle à l'avènement d'un régime démocratique. Elles constituent le premier maillon sans lequel une démocratie ne peut exister.

La tenue régulière des élections présidentielles et législatives en Tunisie n'est pas un critère suffisant de démocratisation. Ces élections demeurent non concurrentielles malgré leur caractère pluraliste. Elles se déroulent dans un contexte général marqué par la restriction des libertés publiques. Pour ces motifs, on peut légitimement réfuter l'emploi de « transition démocratique » dans l'étude du cas de la Tunisie, bien qu'une telle expression soit fréquemment employée dans les documents préparés par les instances européennes relatifs à la Tunisie. D'autres expressions moins euphoriques telles « réformes démocratiques » ou « processus démocratique » seront privilégiés dans cette étude. Elles traduisent mieux le caractère fragmenté de la démocratisation et la persistance des difficultés dans ce domaine, ce qui place la Tunisie toujours dans une phase pré-démocratique.

A l'évidence, le contexte politique national présente une importance capitale pour les possibilités et les limites des mesures européennes visant à favoriser l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme. Cependant même lorsque le processus de démocratisation paraît surtout mû par des facteurs internes, il importe de prendre en considération les incitations, contraintes et mécanismes de transmission extérieurs qui peuvent entrer dans des

²⁶ JORT n° 56 du 30 juillet 1993, Loi organique n° 93-80 du 26 juillet 1993.

²⁷ BRATTON (M) et VAN DE WALLE (N), *Democratic experiments in Africa. Regime transitions in comparative perspective*, Cambridge University Press, 1997, p. 13.

interactions stratégiques cruciales²⁸. Inversement, même lorsque des puissances étrangères proclament leur intention d'amener un changement de régime dans une société politique jusque-là indépendante et souveraine, il convient de prendre en compte les filtres, adaptations et réinterprétations internes au travers desquels cette volonté extérieure prendra corps localement. En effet « la frontière entre facteurs externes et internes n'est donc pas étanche et la mondialisation, qui ne cesse de faire reculer la souveraineté, la rend chaque jour un peu plus poreuse »²⁹.

Si on essaye d'évaluer le niveau de réalisation de cet « idéal type » démocratique en Tunisie tout en ayant à l'esprit la palette des moyens déployée par l'UE à travers le lien de l'association qui la lie à la Tunisie peut - on dire que ces instruments ont pu d'une façon optimale effectivement appuyer le processus démocratique en Tunisie?

Tel le dieu Janus, et comme tout régime politique, le régime tunisien, offre deux visages³⁰. Le premier revêt un aspect formel (qui englobe l'aspect procédural/institutionnel/normatif), quant au deuxième, il implique les conduites et les comportements régulés des acteurs politiques que l'on présume conformes à ce cadre réglementaire. Cette distinction subtile est utile pour réfléchir sur la dynamique du changement démocratique en Tunisie. En substance, les exigences sont celles d'un fonctionnement de la démocratie dans les textes et dans la pratique.

Bien que l'accord d'association soit entré en vigueur officiellement depuis 1998, et malgré l'appui aussi bien politique que financier de l'UE à la démocratisation, (I), la mise en œuvre des réformes démocratiques que génère cet accord avance au ralenti faute de volonté politique nationale déterminante(II).

²⁸ WHITEHEAD (L), « Entreprises de démocratisation: le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, n°24, juillet 2004, p.119.

²⁹ *ibid*

³⁰ GUILHOT (N) et SCHMITTER (P-C), « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des démocratisation studies », *Revue française de Science politique*, Vol 50, n° 4-5, 2000, p.616.

SECTION 1 LA CONDITIONNALITE POLITIQUE, VECTEUR DES REFORMES DEMOCRATIQUES

L'Union européenne, par sa politique de conditionnalité apporte un levier incontestable pour aider à élaborer des réformes et concrétiser leur mise en œuvre. L'accord d'association fonctionne en effet sur le principe des contreparties. L'Union a obtenu l'engagement de la Tunisie de mettre en œuvre des réformes politiques et structurelles en contrepartie notamment des « mesures d'accompagnement » instituées par le règlement MEDA.

Pour appuyer le processus des réformes démocratiques en Tunisie, l'UE fait appel à des instruments diversifiés, tels l'engagement d'un dialogue politique et avec la société civile (paragraphe 1) et le financement de ces réformes (paragraphe 2).

Paragraphe 1 Le Dialogue Politique Comme Instrument Constructif d'appui au Processus Démocratique

L'approche constructive de l'UE dans ses relations avec la Tunisie en faveur du respect des droits de l'homme et de la démocratisation comporte un dialogue ouvert entre l'UE, ses Etats membres et le gouvernement tunisien, profondément ancré dans le processus multilatéral de Barcelone et dans le cadre juridique bilatéral concrétisé par l'accord d'association signé avec la Tunisie et entré en vigueur en 1998. Cette complémentarité entre les dimensions nationale et régionale vise l'établissement de relations durables, fondées sur la réciprocité, la solidarité, le partenariat et le codéveloppement.

L'accord d'association prévoit en effet un dialogue politique structuré et régulier sur des questions bilatérales et internationales d'intérêt mutuel. Tout le titre premier de l'accord est consacré au dialogue politique, qui constitue un domaine tout à fait nouveau de la coopération entre l'UE et ses partenaires méditerranéens. Le respect de la démocratie et des droits de l'homme constitue désormais un aspect indispensable de l'association. L'insertion d'une clause relatives aux droits de l'homme dans l'accord d'association pourrait être assimilée à une solution satisfaisante

(A). Cependant étant très souple, cette clause souffre d'une application insuffisante, ce qui a conduit les instances communautaires à renforcer leur action en renforçant le dialogue grâce à une approche différenciée et progressive (B).

A. L'insertion de la clause type relative à l'élément essentiel

Pour renforcer et intensifier le dialogue politique, l'accord d'association comprend une clause expresse de conditionnalité dans le domaine des droits de l'homme. Selon l'article 2 « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent *un élément essentiel de l'accord* ». Ainsi le respect commun de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit constitue un élément essentiel de l'association³¹.

Cette clause type, faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un "élément essentiel" dans les accords extérieurs de l'UE, a été élaborée et généralisée depuis 1995 dans tous les accords d'association, de coopération, de développement ou de partenariat conclus par l'UE avec les pays tiers³², ce qui constitue donc l'« acquis communautaire » dans ce domaine³³.

Pour que ce dialogue soit fécond, l'effet de cette clause relative à « l'élément essentiel » a été encore renforcé par un article additionnel sur les mesures à prendre en cas de non respect de

³¹ Déclaration de l'Union européenne Lors de la quatrième réunion du Conseil d'association Tunisie-Union européenne tenue à Bruxelles le 30 septembre 2003.

³² Cette clause relative à l'élément essentiel dite clause bulgare a été insérée pour la première fois dans les accords avec la Roumanie (JO, L 357/2, 1994, article 119, paragraphe 2.) et la Bulgarie (JO, L 358/3, 1994, article 118, paragraphe 2). Cette clause a été reprise dans l'accord Lomé IV (1995) conclu entre la CE les Etats ACP. Elle figure également dans les accords d'association conclus avec les Etats méditerranéens, et dans les traités conclus avec le Vietnam et la Corée du sud.

³³ RIEDEL (E) et WILL (M), « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes », in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, sous dir. ALSTON (P), Bruylant, Bruxelles, 2001, p.762.

l'obligation prévue par l'accord³⁴. Cette clause de non respect doit être considérée dans le cadre d'une déclaration interprétative. Sans envisager le cas particulier où la suspension d'un accord sanctionne des violations des droits de l'homme par l'Etat cocontractant, et cela contrairement à l'opinion émise par le Parlement européen³⁵, les articles 300 et 301 du Traité CE constituent le fondement juridique pour la suspension des accords³⁶ en cas de non respect de la clause³⁷.

Considérer la suspension comme l'un des moyens dans la palette des réactions en cas d'atteinte grave aux droits de l'homme et aux mécanismes démocratiques est fondé également sur le droit conventionnel international, selon l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 "une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie".

Ainsi si la suspension des accords d'association conclus avec les partenaires est juridiquement possible, une controverse a toujours existé quant à l'opportunité d'une telle mesure. Le Parlement

³⁴ La clause de non respect est généralement formulée comme suit : « si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Lors du choix des mesures appropriées, la priorité doit être donnée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement au conseil d'association et font l'objet de consultations au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie ».

³⁵ Résolution du 20 septembre 1996 sur la Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords avec les pays tiers, JOCE C 319, 28 octobre 1996, rapport de Carlos Carnero Gonzalez, Doc. PE A 4-0212/96, 216/274.

³⁶ La suspension est décidée par le Conseil de l'UE sur la proposition préalable de la Commission, le parlement doit être informé de la décision de suspension.

³⁷ Voir J. AUVRET-FINCK, « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », *Revue trimestrielle du droit européen*, n°39, janvier- mars 2003, p.10.

européen et de nombreuses ONG des droits de l'homme insistent pour qu'une évaluation régulière, obligatoire et transparente du respect des droits de l'homme par tous les pays partenaires soit mis en place et pour que l'Union soit disposée à suspendre l'accord lorsqu'un pays partenaire persiste à enfreindre les droits de l'homme de façon grave et systématique. A l'heure actuelle, il n'existe pas une seule affaire de suspension d'accord par l'UE fondée exclusivement sur la clause relative aux droits de l'homme.

Le non recours à cette sanction peut être ramené à la position défendue par la Commission et certains Etats membres qui pensent que la suspension du régime commercial préférentiel en vigueur n'aurait que des conséquences très limitées pour les élites gouvernantes des pays partenaires qui connaissent un déficit démocratiques³⁸. Ainsi l'insertion de cette clause revêt une valeur dissuasive et incitatrice plus que punitive car elle vise essentiellement à encren et à renforcer le processus de démocratisation dans les pays partenaires.

La supervision de l'application de la clause est confiée au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Ces trois organes sont en effet habilités à établir des déclarations concernant la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires. En outre, il est procédé fréquemment à des démarches confidentielles, généralement effectuées par la Troika ou par la présidence, avant que la Communauté ne critique publiquement la situation des droits de l'homme dans un Etat particulier³⁹.

B. Le renforcement du dialogue institutionnalisé

Le dialogue doit permettre une ouverture globale des partenaires les uns sur les autres, c'est ce qu'implique l'article 3 qui dispose que le dialogue politique est destiné à "permettre à chaque partie de prendre en considération la position et les intérêts de l'autre partie".

³⁸ BYRNE (L) et SHAMAS (CH), « L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'homme », Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, septembre 2002, p.27.

³⁹RIEDEL (E) et WILL (M), préc.p.770.

Ce dialogue doit traiter en particulier des conditions permettant de garantir la paix, la sécurité, la démocratie et le développement régional. Il est ainsi nécessaire pour encourager la confiance mutuelle et créer un environnement approprié au sein duquel les thèmes d'intérêt commun peuvent être abordés.

Pour l'UE le dialogue politique constitue le cadre idéal pour discuter avec la Tunisie de la situation politique dans le pays, il est conçu comme devant servir de levier pour engager des réformes démocratiques et apporter ainsi à la Tunisie un soutien significatif à ses efforts de réforme politique. Ces réformes sont jugées indispensables pour un développement global.

Le troisième volet de la déclaration de Barcelone et de l'accord d'association Tunisie-UE portant sur la « dimension sociale et culturelle », prévoit l'engagement d'un dialogue avec la société civile locale. La société civile joue en effet un rôle essentiel dans la mise en œuvre et le suivi de toute politique relative aux droits de l'homme et à la démocratisation. Le forum de la société civile qui se tient avant les réunions des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères, constitue l'unique cadre institutionnel d'un tel dialogue. Il rassemble les ONG et d'autres représentants de la société civile de l'UE et des partenaires méditerranéens.

L'article 5 de l'accord d'association prévoit différents niveaux d'établissement du dialogue politique: au niveau ministériel, le Conseil d'association représente un cadre privilégié pour l'établissement de ce dialogue. Il se réunit au niveau ministériel au moins une fois par an. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, le Conseil s'est réuni quatre fois⁴⁰. Ce dialogue est également engagé au niveau des hauts fonctionnaires essentiellement dans le cadre du Comité d'association, qui se réunit plus fréquemment que le Conseil. La création d'un sous-Comité justice-sécurité, lors du dernier Conseil d'association en septembre 2003 offre un espace

⁴⁰ La première réunion du Conseil en 1998, la deuxième réunion du Conseil en janvier 2000, la troisième réunion en janvier 2002, la quatrième réunion en septembre 2003.

supplémentaire de concertation politique. Finalement ce dialogue est engagé au niveau diplomatique et parlementaire.

Les parties tunisienne et européenne, lors des réunions du Conseil d'association ont toujours exprimé leur attachement à la poursuite et à l'intensification du dialogue politique institutionnalisé par l'accord d'association, "ce dialogue doit être conduit dans un esprit de partenariat, ouvert à l'ensemble des thèmes d'intérêt commun et sans tabou"⁴¹. Insister dans chaque déclaration de l'UE sur l'absence des tabous démontre combien cette question est délicate et donne un aperçu sur l'ampleur des réticences à ce sujet. D'ailleurs, lors de la dernière réunion du Conseil d'association Tunisie-Union européenne, le dialogue politique s'est déroulé essentiellement dans un cadre informel (le 29 septembre à l'occasion d'un dîner c'est à dire hors de la réunion officielle tenue le 30)⁴².

Le Parlement européen, intervenant important dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de droits de l'homme, joue lui aussi un rôle important pour maintenir les droits de l'homme à l'avant-plan du programme de travail de l'UE. Cela résulte du fort intérêt que manifestent traditionnellement le Parlement et ses membres pour les questions liées aux droits de l'homme. Le Parlement entreprend des missions relatives à la situation des droits de l'homme dans les pays situés en dehors de l'UE, établit des rapports sur la situation des droits de l'homme, fait des déclarations, soumet des questions au Conseil et à la Commission et adopte des résolutions.

Concernant la situation des droits de l'homme en Tunisie, le Parlement a adopté trois résolutions, la première le 15 juin 2000, la seconde le 14 décembre 2000, la troisième le 14 mars 2002 dans lesquelles il a dénoncé des situations particulières d'atteinte aux

⁴¹ Déclaration de l'UE lors de la quatrième réunion du Conseil d'association UE-Tunisie, Bruxelles 30/9/2003.

⁴² Synopsis Euromed, Lettre d'information hebdomadaire sur le partenariat euro-méditerranéen et le programme MEDA, 2 octobre 2003, n° 242.

droits de l'homme ainsi que le contexte politique général peu démocratique, tout en brandissant la menace de sanctions.

D'autre part l'UE s'est déjà dotée d'une palette d'instruments d'information sur la question des droits de l'homme dans les pays tiers, tels les rapports annuels sur les droits de l'homme dans le monde (Rapport du Parlement européen et Rapport de l'UE). L'Union rédige également des documents de stratégie par pays (CSP). Ce document stratégique fixe les objectifs de coopération de l'Union et les domaines prioritaires de coopération sur la base d'une évaluation complète de l'agenda politique du pays partenaire et de sa situation politique et socio-économique.

Selon le CSP relatif à la Tunisie et couvrant la période 2002-2006, le dialogue qui intervient au sein du Conseil et du Comité d'association, «progresses avec difficulté dans la mesure où la Tunisie est rétive à l'égard des critiques de l'Union européenne concernant les questions des droits humains »⁴³.

Consciente des limites de son action dans la promotion de la démocratie dans les Etats associés, l'Union européenne s'est dotée, dans le cadre de sa politique de voisinage, d'une nouvelle approche différenciée et progressive fondée sur des critères de référence. Ces critères sont élaborés en principe unilatéralement par l'UE, mais rien n'exclut la participation des Etats partenaires dans cet exercice pour renforcer le sentiment d'appropriation partagé.

L'engagement de l'Union devrait être progressif et subordonné au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés. L'octroi de nouveaux avantages sera parallèle aux progrès réalisés par les pays partenaires dans la mise en œuvre des réformes politiques. Les critères de référence sont donc ce que l'Union attend de ses partenaires. L'adoption de ces critères offre aux pays partenaires une meilleure prévisibilité et une plus grande certitude que la

⁴³ Document de stratégie par pays relatif à la Tunisie pour la période 2002-2006, p.6. Ce document est disponible sur le site :

http://europa.eu.int/comm/external_relations/tunisia/csp/index.htm

conditionnalité politique classique⁴⁴. L'Union utilise ces critères de référence politique pour mesurer les progrès accomplis dans des secteurs clés de la réforme par rapport aux objectifs préalablement fixés. Selon cette approche différenciée et progressive, l'accroissement de l'aide financière devrait être décidée de manière à stimuler et à récompenser les réformes que les mesures actuelles de l'Union n'ont pas toujours réussi à faire aboutir à ce jour.

Cette nouvelle démarche de l'UE rétrécit le champ de manœuvre des pays partenaires. Un processus en trois étapes pourrait être envisagé pour définir et mettre en œuvre les programmes d'action pour chaque pays:

- * Le dialogue dans les cadres existants (établis par l'accord d'association) pour analyser ensemble les succès et les échecs de la réforme à ce stade. Le Comité d'association devrait être mandaté pour préparer ces travaux.
- * La Commission et les Etats membres rédigerait alors un document dans lequel seront exposés les critères de référence et les objectifs communs, un calendrier pour leur réalisation sera également fixé. Tout ceci devrait être adopté en association avec chacun des pays. Ce programme d'action devrait recevoir l'aval politique de l'UE et du partenaire concerné.
- * Une évaluation annuelle des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme d'action.

D'autre part la Commission européenne a fixé dans sa communication portant sur l'appui à la démocratisation dans les pays méditerranéens⁴⁵ les orientations stratégiques de son action en la matière. L'UE doit tout d'abord veiller à l'inclusion systématique des questions liées aux droits de l'homme et à la démocratie dans tous les dialogues institutionnalisés, elle doit également étudier avec ses partenaires la possibilité d'établir des

⁴⁴ Commission européenne, « L'Europe élargie- Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », Communication au Conseil et au Parlement européen 11.3. 2003 COM (2003) 104 final.

⁴⁵ COM (2003) 294 final préc.

sous-groupes techniques chargés de traiter des questions concernant les droits de l'homme et la démocratisation.

L'instauration d'un tel dialogue suppose un renforcement des connaissances institutionnelles et de la documentation sur la situation dans chaque pays partenaire. Les délégations de la Commission, en étroite coordination avec les ambassades des Etats membres de l'UE, doivent dresser un «état des lieux » dans chaque pays, sur la base d'une grille d'analyse standard, et fournir une mise à jour régulière de la situation par le biais de rapports périodiques.

La Commission préconise également l'établissement de contacts réguliers entre les délégations de la Commission et la société civile locale. Mieux encore, la Commission préparera lors de l'élaboration du Programme indicatif régional (PIR) pour la période 2005-2006 «une évaluation de l'impact des différentes réunions du Forum civil tenues préalablement aux réunions des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères, elle étudiera la façon dont le forum civil pourrait se structurer, afin que les conclusions de ses réunions puissent avoir un plus grand impact opérationnel sur les activités du partenariat et l'association de la société civile à ces activités ».

Les implications financières de la nouvelle politique de voisinage devraient se traduire dans les propositions budgétaires futures de la Commission. Pour l'instant, l'UE s'est déjà engagée financièrement vis à vis de la Tunisie pour soutenir les réformes démocratiques.

Paragraphe 2 Le financement communautaire en contre partie des réformes politiques

Pour appuyer la transition démocratique, l'action de l'UE est marquée par la complémentarité entre le dialogue politique et l'aide financière communautaire notamment le programme MEDA⁴⁶ (A) et l'assistance accordée au titre de l'initiative européenne pour

⁴⁶ MEDA est géré sur la ligne B 7 - 410 du budget communautaire.

la démocratie et les droits de l'homme(IEDDH). Ce programme, lancé bien avant le programme MEDA, soutient les actions dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratisation et de la prévention des conflits qui doivent être exécutées essentiellement en partenariat avec les ONG, les associations et les organisations internationales⁴⁷ (B).

A. Le programme MEDA

Le programme MEDA constitue le principal instrument financier nécessaire à la réalisation des objectifs de l'accord d'association et du processus de Barcelone. La décision de créer ce programme fut prise lors du Conseil européen de Cannes en juin 1995 fixant les mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales et politiques dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.

Comme l'accord d'association, le financement MEDA se fonde sur " le respect des principes de démocratie et d'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la violation justifie l'adoption de mesures appropriées"⁴⁸. Parmi les objectifs et les modalités d'application de l'article 2 du règlement MEDA⁴⁹ (mesures d'appui) figurent :

- Le renforcement de la démocratie, du respect et de la défense des droits de l'homme, notamment par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales

⁴⁷ Commission des Communautés européennes, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens (Orientations stratégiques), » Communication au Conseil et au Parlement européen, 21.05.2003 COM (2003) 294 final.

⁴⁸ L'article 16 du règlement MEDA modifié par le règlement n° 780/1998 du Conseil stipule que « lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenaire méditerranéen fait défaut, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décider de mesures appropriées ».

⁴⁹ Règlement (CE) du Conseil de l'UE n° 2698 (2000) du 27 novembre 2000, modifiant le règlement (CE) n°1488/96

œuvrant dans la Communauté européenne et dans les pays partenaires méditerranéens ;

- Le développement de la coopération dans les matières relatives à l'Etat de droit telles que la coopération judiciaire et pénale, le renforcement des institutions garantissant l'indépendance et l'efficacité de la justice, la formation des services de la sécurité intérieure des Etats et de la sécurité civile;
- La bonne gestion favorisée par le soutien des institutions clés et des acteurs clés de la société civile, tels que les autorités locales, les groupements ruraux et villageois, les associations, les syndicats, les médias et les organisations de soutien aux entreprises, ainsi que par le soutien à l'amélioration de la capacité de l'administration publique à élaborer des politiques et à diriger leur mise en œuvre.

Ainsi le développement d'une société démocratique pluraliste basée sur le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit semble être l'un des objectifs essentiels du nouveau règlement MEDA⁵⁰. Toutefois, le règlement MEDA n'est contraignant qu'à l'égard des institutions communautaires, qui doivent assurer sa correcte mise en œuvre en négociant des accords bilatéraux appropriés.

Au cours de la période 1995-2004, le budget moyen alloué à la Tunisie dans le cadre du programme MEDA est de 84 millions d'euros par an. La Tunisie a été l'un des principaux bénéficiaires du programme MEDA I, avec un total de 14% des fonds engagés, alors qu'elle ne présente que 5% de la population des pays bénéficiaires de MEDA. Sur la base de MEDA II⁵¹ pour la période (2000-2002), le montant moyen annuel engagé était constant en

⁵⁰ L'ancien règlement MEDA a eu tendance à mettre davantage l'accent sur le besoin de stabilité politique. Voir l'article 2 du règlement du Conseil MEDA, n° 1488/96 (1996) JO L 189/1, qui consacre la stabilité politique comme l'un des principaux objectifs du Programme.

⁵¹ La base légale de MEDA II actuellement en vigueur couvrant la période 2000-2006 est le Règlement du Conseil n° 2698/2000 du 27 novembre 2000 modifiant le précédent règlement du 23 juillet 1996.

valeur nominale, 86 millions d'euros⁵². l'enveloppe destiné à la Tunisie est estimée à 92,2 Millions d'euros.

S'agissant des programmes régionaux MEDA, la Tunisie reçoit également des fonds sur la base du programme indicatif régional (PIR) 2002-2004, qui comporte un certains nombre d'actions de soutien au renforcement des droits de l'homme et de la démocratie. Il s'agit notamment des programmes relatifs à la justice, à la formation de fonctionnaires des administrations publiques et l'égalité des chances pour les femmes.

Conformément au règlement MEDA, le Document de stratégie par pays (CSP) établit un cadre stratégique qui prévoit une aide de l'UE au cours de la période 2002-2006. Ce document fixe les objectifs de coopération de l'Union, les domaines prioritaires de coopération sur la base d'une évaluation complète de l'agenda politique du pays partenaire et de sa situation politique et socio-économique. Le programme indicatif national (PIN)⁵³ expose la réponse de l'Union plus en détail, décrivant ses objectifs, les résultats attendus et les conditions à respecter dans les domaines de coopération prioritaires pour la période 2002-2004. Le budget indicatif du programme indicatif national (PIN) relatif à la Tunisie pour la période 2002-2004 s'élève à 248,65 millions d'euros. Cette allocation couvrira l'engagement de programmes visant à améliorer la qualité de la gestion des affaires publiques par le développement des institutions de manière à appuyer l'Etat de droit, l'appui à la société civile⁵⁴, le développement des médias⁵⁵ et la modernisation de la justice⁵⁶ qui vise l'amélioration des capacités du système judiciaire en termes d'organisation, de compétence, de transparence

⁵² Déclaration de l'Union européenne, Quatrième session du Conseil d'association UE-Tunisie, 30 septembre 2003.

⁵³ Les programmes indicatifs nationaux 2002-2004 (PIN) ont été conclus avec l'Algérie, la Jordanie, l'Egypte et la Tunisie.

⁵⁴ Le montant indicatif est de 1,50 millions d'euros.

⁵⁵ Le montant indicatif destiné au développement des médias est 2,15 millions d'euros.

⁵⁶ Le montant indicatif pour la modernisation judiciaire est estimé à 30 millions d'euros.

et de service au citoyen ainsi que la promotion de l'accès à la justice.

Toutefois MEDA souffre de certaines faiblesses notamment la lenteur de la réalisation et la complexité des procédures. La Commission a pris le 17 mai 2000 d'importantes mesures pour réformer la gestion de l'aide extérieure dans le but d'accroître son efficacité et sa transparence. Les mesures appliquées pour atteindre ces objectifs sont les suivantes:

- Accorder une importance accrue à la programmation des aides. A cette fin, chaque pays dispose désormais de documents de stratégie approuvés par la Commission et de programmes indicatifs nationaux ainsi qu'une stratégie régionale.
- Lancer un processus de déconcentration: les délégations de l'UE dans les pays tiers ont vu s'accroître leurs compétences en vertu du principe selon lequel tout ce qui peut être mieux décidé sur le terrain doit l'être effectivement.

La réforme du Programme MEDA commence à donner des résultats concrets, pour ce qui est par exemple de la rapidité de l'exécution budgétaire. Le rapport entre engagements et versements, qui était de 26°/° en moyenne entre 1995 et 1999, est passé à 37,5°/° en 2000, à 53,2°/° en 2001 et à 72°/° en 2002⁵⁷. La fourniture de l'aide s'améliore nettement depuis 2001 : la Tunisie est le partenaire MEDA qui bénéficie d'un des deux taux de versement les plus élevés : pour la période allant de 1995 à la fin 2002, elle a reçu plus de 50°/° des montants engagés dans le cadre du programme MEDA.

Dans sa récente communication⁵⁸, la Commission européenne a proposé des orientations en vue de promouvoir la démocratie et les

⁵⁷ Commission européenne (Office de coopération EuropeAid), « Le partenariat euro-méditerranéen , 10 questions et réponses sur MEDA, (signification, résultats, critiques et défis) », 2003.

⁵⁸ COM (2003) 294 final, préc.

droits de l'homme dans les relations de l'UE avec ses partenaires méditerranéens en tenant compte des conclusions du rapport 2002 du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe, en particulier de celles qui ont trait à la bonne gouvernance.

L'élaboration des prochains programmes indicatifs nationaux à partir de 2005-2006, «sera mise à profit pour intégrer plus étroitement la promotion de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de la démocratie dans le programme MEDA ...au-delà du soutien spécifique susceptible d'être accordé en faveur de mesures prévues par les plans d'action nationaux ou régionaux, une enveloppe substantielle supplémentaire sera réservée, dans le cadre de MEDA, au profit des partenaires qui œuvrent à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'action nationaux. Elle sera affectée, dans le cadre de leur PIN... ».

La dimension des droits de l'homme sera également renforcée dans le programme indicatif régional (PIR) pour la période 2005-2006 ainsi que dans les documents de stratégie par pays.

Le programme MEDA connaît d'autres limites qui lui sont intrinsèques. Dans le cadre de la coopération bilatérale,⁵⁹ les Etats sont les seuls bénéficiaires des aides, la gestion des fonds est monopolisée par les instances gouvernementales. Les activités au titre du programme MEDA sont négociées avec le gouvernement partenaire, et les aspects institutionnels de cette coopération s'effectuent en grande partie par le canal des institutions gouvernementales et publiques. Les associations indépendantes et les ONG ne peuvent en effet bénéficier de ce financement.

D'autre part les programmes d'aide MEDA sont plus centrés sur les réformes économiques et sur les activités de développement que sur la promotion des droits de l'homme et de la société civile. Cet aspect demeure en effet marginal, improvisé et fragmenté.

⁵⁹ Les aides conférées dans le cadre de la coopération régionale MEDA peuvent bénéficier aux acteurs directs du développement (associations, organisations non gouvernementales, universités, etc.).

Cette tendance est affirmée avec l'absorption en 2000 du programme MEDA pour la démocratie (PMD)⁶⁰ par le programme transsectoriel de l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (l'IEDDH). Cette mesure, justifiée par un certain nombre d'insuffisances⁶¹, pourrait être positive en termes de cohérence entre le PMD et les autres initiatives relatives aux droits de l'homme et à la démocratie, mais elle comporte le risque d'éloigner davantage les initiatives de la société civile du programme principal MEDA⁶².

B. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme

Instaurée à l'initiative du Parlement européen en 1994, l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)⁶³, bénéficie d'une dotation annuelle de 100 millions d'euros. La particularité de l'IEDDH est qu'elle autorise l'affectation directe de ces crédits à des acteurs de la société civile. En plus L'IEDDH peut également être utilisée sans le consentement du gouvernement du pays d'accueil. Son principal objet est de promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers, en particulier au moyen de financement des initiatives sur une base pilote ou expérimentale des organisations non-gouvernementales et des associations.

⁶⁰ Le PMD a été instauré en 1996 sur l'initiative du Parlement européen. Il a été conçu comme un complément à l'IEDDH préexistante. Ce programme a reçu environ 36 millions d'euros.

⁶¹ Parmi les insuffisances constatées, la défaillance de la stratégie relative aux problèmes des droits de l'homme en Tunisie et en Syrie, le programme a consacré uniquement 1 % de son budget pour financer les projets dans ces deux pays marqués par le manque de pluralisme. Cette aide est disproportionnée aux besoins réels des acteurs de la société civile en Tunisie et en Syrie. Voir le rapport final : l'évaluation du programme MEDA pour la démocratie 1996-1998, préparé par Nadim Karkutli et Dirk Burtzler, Bruxelles, mars 1999.

⁶² BYRNE (L) et SHAMAS (C), « L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'homme », Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, septembre 2002, p. 87.

⁶³ L'IEDDH se fonde sur les règlements (CE) du Conseil n°975/1999 et 976/1999 du 26 avril 1999-JOCE L 120 du 8 mai 1999). Les crédits disponibles pour cette initiative sont inscrits au chapitre B 7-7 du budget de l'UE.

La commission propose également une utilisation plus stratégique des ressources de l'IEDDH. Dans la région de la Méditerranée, des sous-priorités détaillées ont été définies pour le financement de projets dans certains pays dont la Tunisie pour la période 2002-2004. L'innovation réside dans l'appui en faveur de « micro-projets » dans ces pays, des subventions non remboursables, de faible montant, gérées par les délégations de la Commission seront accordées pour soutenir des projets présentés par la société civile locale.

La complémentarité entre MEDA et l'IEDDH est nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'action communautaire car elle est intrinsèquement liée à la cohérence et à la coordination. Le programme de la modernisation de la justice pour la Tunisie illustre cette volonté de coordination entre les différents programmes communautaires. Les fonds bilatéraux (MEDA) sont affectés à des réformes du pouvoir judiciaire visant notamment à promouvoir son indépendance, faisant appel pour l'exécution aux autorités gouvernementales compétentes. L'IEDDH quant à elle fournit des fonds pour renforcer la capacité de la société civile en Tunisie à s'engager dans ce processus.

A ce titre La Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'homme (LTDH), a bénéficié en 2002 d'un financement octroyé dans le cadre de l'IEDDH suite à l'acceptation de son projet portant sur la simplification des modalités d'accès à la justice. En effet la Commission européenne a lancé au cours de l'été 2002 un appel à proposition pour le financement de projets présentés par des associations et des institutions de la société civile du monde entier et portant sur des questions très variées relatives aux droits des femmes, l'éradication de la torture, la liberté de presse et d'expression, la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, la facilitation de l'accès à la justice etc...

La Commission européenne a agréé 51 projets d'associations ou d'institutions de 28 pays. Parmi les projets retenus figure le projet promu par la LTDH portant sur l'accès à la justice. La réalisation de ce projet n'est pas encore entamée.

La volonté de perfectionner et de promouvoir les instruments disponibles pour soutenir une transition démocratique (dialogue politique, MEDA et l'IEDDH) en Tunisie, constitue une réaction à un bilan négatif au niveau de la démocratisation dans ce pays. Une analyse de la situation politique des différents pays partenaires, y compris celle de la Tunisie confirme l'insuffisance des progrès en ce qui concerne les cadres réglementaires et leur application, les capacités des institutions et le taux de participation de la société civile à la chose publique.

SECTION 2 LA DEMOCRATISATION EN TUNISIE, UN PROCESSUS LENTEMENT AMORCE

En Tunisie la gouvernance du pays, prônée par l'accord d'association répond de moins en moins aux besoins d'une classe moyenne croissante⁶⁴.

La démocratisation du système politique est en cours mais ce processus demeure très réglementé et fragmentaire. Faut-il alors considérer que la démocratisation résulte en premier lieu du changement de normes et des procédures du jeu politique ? Ou faut-il plutôt supposer que c'est la modification progressive des comportements politiques qui détermine la transformation des normes et des procédures définissant un régime politique démocratique ?⁶⁵

Pour l'instant, l'accomplissement de l'Etat de droit, pris comme l'un des indicateurs de gouvernance, nécessite des réformes (Paragraphe 1). Des progrès restent également à faire pour la promotion du pluralisme, tant sur le plan politique que sur le plan de la société civile (Paragraphe 2).

⁶⁴ Document de stratégie par pays (CSP) portant sur la Tunisie pour la période 2002-2006, p.1.

⁶⁵ préc, p.617.

Paragraphe 1 La longue marche vers l'Etat de droit

L'Etat de droit est « la qualification à laquelle prétend aujourd'hui tout régime qui se veut...démocratique et libéral. »⁶⁶. C'est l'Etat dans lequel la toute puissance du pouvoir trouve sa limite dans la règle juridique qu'il est tenu de respecter. Comme toute institution, il répond à une finalité. Ici la finalité est la protection du citoyen contre l'arbitraire⁶⁷.

L'existence de l'Etat de droit est tributaire de l'équilibre entre les institutions, et notamment de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de l'assurance de la suprématie du droit et de la transparence des mécanismes de prise de décisions. Pour évaluer le degré de l'engagement de la Tunisie dans ce processus visant à renforcer l'Etat de droit, ces paramètres seront retenus.

Bien que la Constitution reconnaisse le principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif demeure un pouvoir fort et les révisions constitutionnelles successives n'ont fait que le conforter en lui attribuant plus de prérogatives sans que cela ne s'accompagne par une responsabilité politique ou pénale du président de la République.

D'autre part le pouvoir exécutif formellement bicéphale mais effectivement tenu par le Président de la République, exerce un contrôle important sur les autres pouvoirs constitués sans qu'il y ait de freins ou de contrepoids satisfaisants des pouvoirs législatif et judiciaire⁶⁸.

Quant au pouvoir législatif, malgré la modification du code électoral en 1993 injectant une dose mesurée de proportionnalité dans un système électoral privilégiant le scrutin majoritaire, les partis d'opposition ne détiennent que moins de 20^o/^o des sièges de la Chambre des députés, le rassemblement constitutionnel

⁶⁶RIVERO (J), « Etat de droit, Etat du droit », in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de G. BRAIBANT, Dalloz, 1996, p.609.

⁶⁷ op cit.

⁶⁸ Le rapport du PNUD 2002 sur le développement humain dans le monde arabe décrivant la situation des pays arabes.

démocratique demeure le parti dominant. La création d'une deuxième chambre « la Chambre des Conseillers » par la révision constitutionnelle de 2002 ne semble, vu sa composition, augurer d'un pluralisme politique. Le pouvoir législatif demeure en effet largement monolithique ce qui affecte profondément la qualité de son travail législatif. En effet force est de constater l'amenuisement alarmant de la fonction législative du Parlement devant son extension au profit du Président. En plus cette situation réduit à une simple fiction la fonction parlementaire de contrôle sur le gouvernement que prévoit la Constitution.

En dépit de la gravité de ce déséquilibre entre ces deux pouvoirs politiques, le partenaire européen semble plus soucieux de la situation du troisième pouvoir en Tunisie. L'Etat de droit suppose en effet l'indépendance du pouvoir judiciaire c'est à dire « l'absence de toute soumission des juges dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle à des pouvoirs extérieurs, (ce qui représente) l'une des composantes essentielles de l'Etat de droit. Sans cette indépendance, aucune garantie de droits n'existe»⁶⁹.

En Tunisie les données constitutionnelles sont claires. L'article 65 de la Constitution dispose que «l'autorité judiciaire est indépendante, les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi ». L'indépendance vis à vis du pouvoir politique est ainsi clairement affirmée; mais il serait hypocrite d'imaginer que l'indépendance ne dépend que des textes. En réalité c'est au niveau de la législation et de la pratique qu'il faut chercher les causes de la faiblesse de la justice devant le pouvoir politique.

Le pouvoir politique dispose en effet de moyens d'influence qui passent par des canaux multiples pour intervenir dans le cours de la justice, il est et il restera toujours une sphère d'influence⁷⁰. Les associations et institutions démocratiques tunisiennes (LTDH, CNLT, Conseil de l'ordre des avocats, ATJA) ainsi que les

⁶⁹DEBBASCH (CH), " L'indépendance de la justice", *Au carrefour des droits*, Mélanges en l'honneur de Louis DUBOUI, Dalloz, 2002, p.27.

⁷⁰ op cit, p.31.

associations internationales actives dans le domaine des droits de l'homme et de la justice (Amnesty international, Human rights watch, Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, Avocats sans frontières...), les organisations internationales (Organes pertinents des Nations Unies et l'Union européenne) dressent tous un constat commun : la justice tunisienne est malade de sa dépendance même si le principe d'indépendance est érigé en dogme constitutionnel.

Le document de stratégie par pays (CSP) portant sur la Tunisie et couvrant la période 2002-2006 a même repris des allégations formulées par un magistrat tunisien qui a récemment dénoncé publiquement l'état des choses, selon lui, « les juges tunisiens seraient parfois acculés à prononcer des jugements établis à l'avance, ce qui pose également la question de la transparence des décisions de justice. Les juridictions tunisiennes ne garantiraient pas les droits élémentaires de la défense à un procès équitable quand il s'agit de procès impliquant des accusations de nature politique »⁷¹.

Dans le même sens et traitant d'un cas spécifique, le parlement européen a adopté une résolution le 14 mars 2002 dans laquelle il a dénoncé les conditions de jugement et de détention des membres du parti non reconnu des ouvriers communistes tunisiens. Il a adressé des recommandations aux autorités tunisiennes pour assurer le déroulement du procès en conformité avec les standards juridiques internationaux de façon à garantir la sécurité, le droit de défense et éventuellement la libération provisoire de ces militants.

Selon le programme indicatif national (PIN) pour la Tunisie couvrant la période 2002-2004 « le système judiciaire tunisien comporte des contraintes qui entravent à la fois le développement des affaires et les services rendus aux citoyens. Parmi les contraintes on cite des lacunes dans le fonctionnement de la justice, tel que le besoin de plus de transparence en matière de décisions de

⁷¹ Ces propos ont été nuancés par la suite, le magistrat ayant relevé des améliorations dont a bénéficié la justice tunisienne depuis le changement politique en 1987.

justice, la surcharge des tribunaux, le manque d'accès à la justice et de diffusion de l'information juridique, la centralisation du système judiciaire ainsi que des difficultés dans l'application des décisions des tribunaux administratifs. Le cadre juridique, législatif et réglementaire nécessite une modernisation continue des lois et de formation au sein du système judiciaire ».

Le PIN propose un programme de modernisation/mise à niveau du système judiciaire dont l'objectif est d'améliorer ses capacités en termes d'organisation, de compétence, de transparence et de service aux agents économiques et citoyens. Le budget indicatif est estimé à 30 millions d'euros. Cette somme servira à améliorer et moderniser le système judiciaire tunisien de façon à se conformer aux indicateurs de performance⁷². L'intervention comprendra une assistance technique, de la formation, de l'équipement informatique ainsi que de fonds documentaires afin de soutenir tous les volets du processus de réforme et de modernisation du système judiciaire (formation, gestion et fonctionnement des tribunaux, processus judiciaire, diffusion de l'information juridique).

Pour appuyer cet effort, la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'homme a présenté en 2002 à la Commission un projet, (qui sera financé dans le cadre de l'IEDDH), visant l'amélioration de l'indépendance du système judiciaire et de l'accès à la justice.

Il semble que l'indépendance de la justice ne peut être atteinte que par une réflexion sérieuse sur le statut des magistrats notamment en créant une forme poussée d'« autogestion » des carrières ce qui peut aboutir en fait à constituer le corps judiciaire en véritable pouvoir. Cette réflexion doit porter également sur le statut des avocats, les moyens humains et matériels mis à la disposition de la justice et enfin sur le système de l'assistance judiciaire. L'engagement politique de la partie tunisienne fait défaut, l'UE

⁷² Ces indicateurs sont : l'amélioration et la modernisation des processus judiciaires; la réduction du nombre de dossiers en instance et de la durée moyenne des contentieux; l'adaptation du contenu des curricula des institutions de formation aux réalités économiques; l'augmentation du degré de dissémination de l'information légale; l'amélioration de la perception du système judiciaire.

regrette en effet la lenteur de la mise en place du programme relatif à la modernisation de la justice.

Le manque d'indépendance de la justice représente un obstacle grave non pas uniquement à l'émergence d'un véritable Etat de droit mais il porte atteinte aux droits de tous les justiciables et génère par conséquent une insécurité juridique préjudiciable aux investissements nationaux et étrangers⁷³. En effet une justice indépendante est nécessaire pour créer un climat de confiance pour les investisseurs, c'est l'un des instruments de promotion et de protection des investissements nationaux et étrangers⁷⁴, investissements sur lesquels misent les autorités tunisiennes.

Il convient finalement de remarquer que l'Etat de droit dépend dans une large mesure de l'état du droit en vigueur. Si les autorités qui l'élaborent n'ont pas le souci de le rendre accessible à ceux qu'il concerne directement, une des exigences de l'Etat de droit ne sera pas satisfaite⁷⁵.

Le principe de transparence exige en effet que le processus décisionnel repose sur une hiérarchie des normes simple, cohérente et complète, qu'il parvienne à l'adoption de textes clairs, aussi brefs que possible faisant l'objet de publicité appropriée et facilement accessibles par tous supports ; que les citoyens connaissent le processus décisionnel aboutissant à l'édition de normes juridiques qui leur seront opposables et qu'ils soient en mesure de prendre connaissance sans délai de ces normes ainsi que de tout document administratifs susceptibles de les intéresser⁷⁶.

⁷³ Déclaration de l'UE lors de la quatrième session du Conseil d'association Tunisie - Union européenne en septembre 2003.

⁷⁴ Communication de la Commission européenne, « L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003 COM (2003) 104 final.

⁷⁵ RIVERO (J), « Etat de droit, état du droit », *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de BRAIBANT (G), Dalloz, 1996, p.609.

⁷⁶ BIANCARELLI (J) et ROBERT (N), « Le principe de transparence en droit communautaire », *Au carrefour des droits*, Mélanges en l'honneur de DUBOIS (L), p. 495.

Concernant l'état du droit en Tunisie, je ne prétend pas dresser dans cette étude un état des lieux exhaustif, je me contente de présenter quelques brèves remarques. Le corpus normatif tunisien se caractérise par: la prolifération et l'instabilité de la règle juridique, le flou crée suite à la révision constitutionnelle du 27 octobre 1997 quant à la suprématie de la loi sur le décret réglementaire et l'incertaine suprématie de la constitution en l'absence d'un véritable contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Malgré certaines évolutions relatives notamment à l'instauration de l'avis conforme et la publication de ses avis, le Conseil constitutionnel demeure quant à sa saisine et sa composition sous l'emprise du président de la République.

D'autre part la connaissance des citoyens de la règle juridique demeure en gros très limitée et cela malgré sa publication au journal officiel. Les raisons qu'on peut avancer sont relatives à l'instabilité et la complexité de la législation. Mais il ya d'autres raisons non moins négligeables, en effet la volonté politique relayée par les moyens d'information peut selon les cas médiatiser certaines lois ou au contraire passer sous silence « médiatique » d'autres textes en cours d'adoption ou déjà adoptés. Dans cette dernière catégorie on peut classer la récente loi adoptée par la Chambre des députés le 10 décembre 2003, relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, loi peu médiatisée en dépit de son importance et de la gravité de ses implications sur les libertés publiques.

L'insuffisance de l'action étatique pour la mise en œuvre de la démocratisation est évidente. Cependant on n'améliore pas nécessairement la situation politique en insistant de façon exclusive ou dominante sur les structures étatiques. En effet ce n'est qu'en renforçant le pouvoir des institutions de la société civile, en créant une culture juridique et politique à l'appui des droits de l'homme ainsi qu'en consolidant la capacité institutionnelle et la compétence professionnelle qu'ont les groupes de défense des droits de l'homme, que la Tunisie peut espérer à réussir sa démocratisation.

Paragraphe 2 Le difficile pluralisme

Le pluralisme politique et au niveau de la société civile est une condition sine qua non à la démocratie.

Bien que hissé au rang de principe constitutionnel, le pluralisme souffre de plusieurs obstacles.

A. Une protection « à la carte » des droits de l'homme

La Tunisie a ratifié la plupart des grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention des Nations Unies contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁷⁷, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷⁸, à l'exception du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, déniait ainsi au HCR le droit de mener ses propres enquêtes sur les cas de violation des droits de l'homme pour répondre à des plaintes individuelles. La Tunisie a en plus ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁷⁹ et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant⁸⁰. Elle semble également engagée dans le dialogue entre les civilisations et les religions. La législation tunisienne s'attache également aux principes fondamentaux de tolérance et de l'égalité des droits. Au niveau de la pratique, ces domaines d'action constituent également une priorité dans l'action du gouvernement.

Les principes universels des droits de l'homme figurent dans le chapitre premier de la Constitution tunisienne ainsi que dans les différents codes juridiques et déclarations gouvernementales. Dans le même sens la récente révision constitutionnelle du 1 juin 2002, effectuée par référendum, et présentée comme une consécration des

⁷⁷ JORT n°72 du 25 octobre 1988, P. 1470.

⁷⁸ JORT n° 81 du 29 novembre 1991, P.1876.

⁷⁹ JORT n° 85 du 13 décembre 1991, P. 1956.

⁸⁰ JORT n° 84 du 10 décembre 1991, P. 1946 numéro spécial.

droits de l'homme et de l'Etat de droit⁸¹ a constitutionnalisé *l'universalité* des droits de l'homme et le *pluralisme*. L'article 5 dispose désormais que « la République tunisienne garantit les libertés fondamentales et les droits de l'homme dans leur acception universelle, globale, complémentaire et interdépendante. », elle œuvre « pour la dignité de l'Homme et le développement de sa personnalité ». Les principes de l'Etat de droit et du pluralisme sont même hissés au rang de fondements de la République.

Mais quelle est la valeur ajoutée d'une telle constitutionnalisation?

Cette constitutionnalisation a surtout une portée symbolique puisqu'elle vise à affirmer avec le maximum d'autorité le principe de respect des droits de l'homme dans son universalité, ce qui constitue au niveau du texte (formel) un signe positif à l'égard des exigences extérieures, américaine et européenne notamment.

En dépit de l'importance de cette avancée, sa portée réelle ne peut se mesurer qu'en tenant compte de la pratique et du discours politique. Il semble que l'autorité politique s'attache toujours à « une démocratie qui tienne compte de l'histoire et de la culture de notre pays (Tunisie), c'est à dire une démocratie qui prend en considération les spécificités mais qui intègre en même temps les impératifs de pluralisme, de liberté et de protection des droits »⁸² car « en matière de démocratie, il n'existe pas (en effet) de modèle prêt à porter. »⁸³.

Cette conception restrictive et subjective des libertés correspond à une vision tant défendue par la Tunisie⁸⁴ (et les autres Etats en voie

⁸¹ Interrogé sur la libéralisation politique en Tunisie, le Président Ben Ali a considéré que la réforme constitutionnelle du 1 juin 2002 « jette les bases de l'avenir et consolide les fondements du système républicain et les valeurs de démocratie, de pluralisme et de droits de l'homme », Journal Le Figaro, n° du 3 décembre 2003, p.3.

⁸² op cit.

⁸³ Le président Ben Ali, dans une interview accordée au journal Le Figaro, 3/12/2003, p.2.

⁸⁴ Les propos tenus en décembre 2003, par le président français Jacques Chirac lors d'une visite officielle à Tunis, viennent curieusement conforter la position des autorités tunisiennes sur la question. Selon l'hôte français, les tunisiens sont

de développement), s'attachant au particularisme en la matière ce qui amène à une situation de droits de l'homme à la carte. Dans ce contexte la satisfaction des besoins économiques et sociaux de base servent pour ces régimes politiques à justifier facilement la négligence des droits civils et politiques.

En évaluant la garantie des droits de l'homme par la Tunisie, l'UE attire l'attention sur cette protection à la carte des droits, la protection des droits sociaux, économiques et culturels est jugée meilleure que celle des droits civils et politiques.

Cependant l'évaluation de l'Union européenne du respect des droits économiques et sociaux par la Tunisie a été jugée insuffisante et lacunaire, un déséquilibre évident persiste dans les documents de stratégie par pays entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux. Une étude recommande la prise en considération de ces droits à la fois dans la description de la situation politique, économique et sociale des pays et dans les stratégies d'action de l'Union européenne⁸⁵.

En matière de droits civils et politiques, des violations sont souvent signalées, le CSP remarque que « des restrictions subsistent dans l'exercice par le citoyen des libertés démocratiques; la contestation reste limitée en raison de préoccupations sécuritaires liées à l'instabilité des pays voisins et de la faiblesse de la presse ». L'éradication du mouvement islamiste dans les années 90 et l'épouvantail algérien ont été en effet cher payés en Tunisie. Selon le secrétaire général du parti démocrate progressiste, « les partis politiques ont été mis au pas, la vie associative a été réduite à sa plus simple expression et la presse libre a disparu »⁸⁶.

correctement nourris, soignés et éduqués et jouissent donc des droits humains élémentaires. Quant aux autres droits, liés à l'exercice des libertés civiles et politiques, ils peuvent être considérés comme un luxe.

⁸⁵ BYRNE (L) et SHAMAS (CH), « L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'homme », Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, septembre 2002, p.15.

⁸⁶ Journal Le Figaro, 3/12/2003, p.3.

Dans la pratique la Tunisie semble s'attacher à une approche qui privilégie les préoccupations en matière de sécurité intérieure sur la promotion et la défense des droits de l'homme. Cette approche, adoptée sur fond de "lutte contre le terrorisme" a des effets négatifs sur les droits de l'homme notamment sur les libertés d'expression et d'association. Selon le CSP les libertés d'expression et d'association ne sont pas pleinement respectées, la liberté de circulation est limitée notamment en raison de la pratique de rétention de passeports, les conditions de détention sont indignes et des cas de torture ont été reportés. Les défenseurs des droits de l'homme font souvent l'objet de harcèlement ou d'emprisonnement. Dans ce sens le Parlement européen, dans ses trois résolutions,⁸⁷ déplore les restrictions des droits de l'homme et les obstacles à la liberté de mouvement, d'expression, d'information et d'association et au droit de s'engager dans des activités politiques au sein d'un parti politique.

Le Parlement européen évoque des cas spécifiques telles que les mesures prises à l'encontre de la ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH) et le Conseil national pour les libertés en Tunisie (CNLT) visant à restreindre leurs activités et la situation des prisonniers politiques qui sont en grève de la faim. Le système pénitentiaire doit être davantage respectueux de la personne humaine.

Le respect des droits de l'homme « à la carte » n'est pas acceptable surtout qu'elle met en péril certains droits instrumentaux dont la jouissance est indispensable pour garantir les autres droits. Ces droits incluent le droit à la liberté d'expression et d'association. En plus et conformément au document final de la Conférence de Vienne⁸⁸ sur les droits de l'homme, les pays en développement ne peuvent s'excuser de refuser à leur peuple l'exercice de leurs droits de l'homme en déclarant qu'ils ont en premier lieu à garantir la

⁸⁷ Résolution du 15 juin 2000; résolution du 14 décembre 2000 et résolution du 14 mars 2002.

⁸⁸ Déclaration de Vienne et Programme d'action, A/CONF. 157/23 (1993), paragraphe 5.

satisfaction des besoins de base⁸⁹. Le développement ne peut en effet être dissocié du respect de tous les droits de l'homme.

Par ailleurs, la Tunisie est constamment appelée à traduire dans la pratique tous ses engagements en matière de droits de l'homme car la mise en œuvre des engagements en la matière souffre de certaines lacunes et défaillances, des progrès dans certains domaines restent à faire⁹⁰. L'UE précise qu'il est « nécessaire de renforcer le travail pour le respect des droits de l'homme, notamment la liberté d'expression et la liberté d'association. Ces libertés conditionnent le processus démocratique et sont de nature à favoriser le développement économique et social »⁹¹.

A force de jongler avec ses contradictions et de jouer sur des registres antinomiques, ceux du verrouillage politique et de la révérence orale aux principes démocratiques, de la claustration identitaire à usage interne et de l'ouverture à usage externe, le régime politique tunisien risque de rompre l'équilibre précaire sur lequel il repose⁹².

Cependant le problème du pluralisme en Tunisie n'est pas uniquement dû à une pratique irrespectueuse des engagements politiques et juridiques en la matière, c'est surtout le problème d'une réglementation trop poussée qui a abouti à étouffer les vecteurs du pluralisme tant sur le plan politique que sur le plan de la société civile. Des réformes sont indispensables au niveau du code de la presse, du code électoral, de la loi relative aux associations, de la réglementation portant sur les partis politiques. C'est par ces moyens que le pluripartisme, simple étiquette

⁸⁹SIMMA (B), BEATRIX ASCHENBRENNER (J) et SCHULTEYE (C), « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », in *L'Union européenne et les droits de l'homme* (sous la direction) PH. ALSTON, Bruxelles, Bruylant 2001, p.621.

⁹⁰ Déclaration de l'Union européenne lors de la quatrième session du Conseil d'association Tunisie - Union européenne, le 30 septembre 2003.

⁹¹ Déclaration de l'Union européenne lors de la quatrième session du Conseil d'association Tunisie - Union européenne, 30 septembre 2003.

⁹² BESSIS (S), « Le précaire immobilisme tunisien », *Esprit*, octobre 2004, p. 122.

démocratique actuellement, deviendra synonyme de pluralisme politique réel en Tunisie.

La généralisation de la psychose sécuritaire génère et justifie en quelque sorte les mesures les plus restrictives en matière de libertés. On craint en effet une projection à sens inverse (cette fois du Sud vers le Nord de la Méditerranée) de ce modèle contraignant pour les libertés au nom de la lutte contre le terrorisme surtout que la partie tunisienne n'a pas manqué de montrer que sa lutte contre l'islamisme dans les années 90, tant critiquée par les mouvements de défense des droits de l'homme à l'époque, était non seulement justifiée mais peut servir de modèle pour l'éradication de ce mouvement dans les Etats européens.

Dans cette perspective inquiétante, l'UE⁹³ a réaffirmé qu'il est essentiel de préserver dans cette lutte contre le terrorisme le plein respect du droit international, les droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit⁹⁴. Ces valeurs constituent un aspect central de toute stratégie efficace d'éradication du terrorisme. Les autorités tunisiennes pour leur part semblent opter pour le renforcement de la législation sur fond de lutte contre le terrorisme, la loi 10 décembre 2003, relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, a retenu une définition très large du crime terroriste assortie d'un régime sévèrement répressif ce qui peut mettre en péril les libertés publiques.

B. Des élections non concurrentielles

Les élections présidentielles et législatives ne constituent pas une occasion pour juger réellement du bilan politique du président et de son parti. Ces élections se déroulent sans grands enjeux politiques et sans cette touche d'incertitude, considérée comme l'essence même de n'importe quelle compétition électorale démocratique. Le

⁹³ Voir la Déclaration du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

⁹⁴ Quatrième session du Conseil d'association Tunisie-Union européenne, 30 septembre 2003.

CSP⁹⁵ relatif à la Tunisie, a passé en revue non sans arrière pensée les résultats obtenus lors des élections présidentielles par le président Ben Ali depuis 1989, les scores étant toujours situés dans les 990/° des voix. Dès lors les élections présidentielles ressemblent davantage à un plébiscite dans la mesure ou elles servent à reconduire systématiquement le président pour un nouveau mandat de 5 ans, par conséquent leur fonction essentielle est la légitimation du pouvoir.

En plus par la dernière révision constitutionnelle effectuée par le référendum du 26 mai 2002 la limitation du nombre des mandats présidentiels était abrogée. Cette modification rend encore plus difficile l'alternance politique en Tunisie. Le Président Ben Ali a remporté avec 94,48./ des voix un quatrième mandat lors des élections présidentielles tenues le 24 octobre 2004.

Le Rassemblement constitutionnel démocratique⁹⁶, parti du président demeure le parti dominant à la Chambre des députés. Cette hégémonie du RCD se traduit par ses résultats aux élections législatives.

Servi par un mode de scrutin taillé sur mesure à la suite de la révision du code électoral en 1993⁹⁷, le RCD a obtenu 97,73°/° des voix lors des élections législatives de 1994 ; 91,59°/° des voix à l'occasion des élections de 1999 et 87,59°/° des voix lors des dernières élections organisées le 24 octobre 2004. Les partis d'opposition, faiblement populaires, se départagent moins de 20 °/° des sièges qui leur sont « réservés » à la Chambre des députés. Lors des élections législatives du 24 octobre 2004, le mouvement des socialistes démocrates (MDS) avec 4, 64°/° des voix a remporté 14 sièges, le parti de l'union populaire (PUP) est représenté par 11

⁹⁵ CSP, op cit, p.8.

⁹⁶ Le parti socialiste destourien (PSD) a été rebaptisé Rassemblement constitutionnel démocratique en 1988.

⁹⁷ Les sièges de la chambre des députés sont distribués en deux étapes selon deux modes de scrutin différents : les sièges au niveau des circonscriptions électorales sont distribués au scrutin majoritaire et ils sont remportés par le RCD (ils représentent ¾ du nombre total des sièges de la Chambre). Quant aux sièges au niveau national, ils sont distribués selon la représentation proportionnelle.

députés avec 3, 64°/° des voix, l'union démocratique unioniste (UDU) remporte 7 sièges avec 2, 21°/° des voix, le parti Ettajdid est représenté par 3 députés avec 1, 03 des voix, le parti social libéral (PSL) n'a pu obtenir que 2 sièges avec seulement 0, 62°/° des voix.

L'hégémonie du RCD s'explique selon les autorités tunisiennes par son ancrage profond dans toutes les couches sociales et par la reconnaissance des tunisiens pour le travail accompli depuis 1987⁹⁸, la faiblesse de l'opposition est due quant à elle à son manque de professionnalisme et à son impréparation pour les échéances électorales⁹⁹.

La meilleure arme du pouvoir semble donc « l'atonie de d'une opposition fragmentée et en quete de légitimité »¹⁰⁰. Mais par ces justifications, le pouvoir se montre incapable de produire un discours de légitimité sur le long terme, susceptible de fournir les bases d'un modèle de mobilisation.

Cependant il est curieux de constater que les faiblesses du système politique tunisien, qui le fragilisent considérablement, ne profitent pas aux formations de l'opposition. Cette « panne de l'imaginaire politique »¹⁰¹ gagne aussi l'opposition, jugée incapable d'inventer des modèles alternatifs tout en continuant à chercher une légitimité dans un système politique et non auprès de la société civile. Les figures de cette opposition sont en fait engagées dans une conquête pour le leadership symbolique à l'intérieur d'un espace oppositionnel totalement contrôlé et verrouillé par le régime.

Les liens entre ce pouvoir « à bout de souffle »¹⁰² et ses oppositions sont à la fois ambigus et complexes. D'une part, les autorités politiques continuent à faire valoir leur compétence à gérer le

⁹⁸ Conférence de presse du ministre de l'intérieur et du développement local du lundi 25 octobre 2004

⁹⁹ Conférence précitée.

¹⁰⁰ BESSIS (S), op. cit, p.124.

¹⁰¹ Michel Camau et Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de sciences Po, 2003, 366p.

¹⁰² *ibid*

phénomène islamiste qui reste, selon elles, menaçant. D'autre part, l'opposition dite « laïque » reste globalement confinée à une diabolisation des islamistes, à qui elle dénie le statut de « parti politique comme les autres ». Enfin l'ambiguïté tient aussi au comportement des islamistes eux-mêmes qui n'ont eu de cesse d'hésiter entre une posture d'opposition radicale au régime et une attitude « légaliste à la limite du compromis »¹⁰³.

Selon les professeurs Camau et Geisser, la « persistance de l'islamisme comme facteur imaginaire », agissant au sein des espaces politiques tunisiens comme à l'étranger est un élément qui ferait obstacle à une rupture avec le syndrome autoritaire¹⁰⁴. La mise en avant de l'islamisme par les acteurs politiques tunisiens et son instrumentalisation ont pour effet d'occulter leur déficit en terme de légitimité populaire.

La faiblesse de l'opposition est aggravée par l'apolitisme méthodiquement organisé de la société. Cette situation fait craindre l'irruption de formes plus brutales d'alternance ou de contestation¹⁰⁵.

C. L'immobilisme de la société civile

La démocratisation exige une différenciation au niveau de la société moderne et l'existence d'une société civile. En fait l'importance de la société civile en tant que telle a longtemps été occultée par les grands enjeux politiques. L'existence et le développement d'une société civile, distincte de la société politique ainsi que de la sphère économique reste indispensable pour renforcer le tissu social, face à un Etat qui n'est plus omniprésent et omnipotent¹⁰⁶. L'existence d'une société civile forte est un gage de développement, de bonne gouvernance et de démocratisation¹⁰⁷.

¹⁰³ *ibid*

¹⁰⁴ *ibid*

¹⁰⁵ BESSIS (S), *op. cit.*, p. 124.

¹⁰⁶ DECAUX (E), « Droits de l'homme et société civile », in *L'Union européenne et les droits de l'homme* (sous la direction) ALSTON (Ph), Bruxelles, Bruylant, 2001, pp.937-954, voir p.941.

¹⁰⁷ *op cit.*, p.942.

Elle constitue en effet un contrepoids, une sphère d'autonomie mais surtout un lieu de participation à la chose publique.

La déclaration de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme réuni à Vienne en 1993 l'avait souligné ainsi «l'accent devrait être mis spécialement sur les mesures propres à contribuer à la création et au renforcement d'institutions ayant des activités en rapport avec les droits de l'homme, au renforcement d'une société civile pluraliste ...» la société civile et la démocratie politique s'enrichissent et se renforcent mutuellement au sein d'une «société de droit».

Pour étudier le degré de développement de la société civile en Tunisie il semble utile de prendre en compte sa composante la plus dynamique, les associations. Ce choix est justifié par l'importance de ces structures dans la construction d'un espace de civisme, de participation et de solidarité. La Commission européenne les a même considéré comme «les chevilles ouvrière» de la démocratie.¹⁰⁸

L'article 8 de la Constitution tunisienne garantit la liberté d'association, le nombre des associations a sensiblement progressé, leurs domaines d'activité se sont diversifiés. Cependant, les associations de défense des droits de l'homme demeurent peu nombreuses, leur existence et leur travail sont le plus souvent gênés par une réglementation trop contraignante notamment par la loi du 7 novembre 1959 relative aux associations qui prévoit plusieurs

¹⁰⁸ Selon la Commission, «l'existence d'un secteur associatif prospère est un signe inéluctable de la maturité démocratique d'un pays. La contribution du monde associatif au bon fonctionnement des institutions démocratiques ne doit pas être sous-estimée. Elle se traduit principalement par le rôle essentiel que jouent désormais les associations en qualité de relais d'information et d'opinion entre les pouvoirs publics et les citoyens. Les associations assument cette fonction d'une part en mettant le public en mesure de juger de manière critique et de connaissance en cause les décisions et initiatives gouvernementales et, de l'autre, en proposant leur expertise aux pouvoirs publics et en sensibilisant ceux-ci à l'écho que rencontrent leur politiques dans l'opinion publique», Communication de la Commission européenne, La promotion du rôle des associations et fondations en Europe, avril 1998, COM(1998).

conditions susceptibles de vider la disposition constitutionnelle de sa substance.

En plus l'activité de ces structures indépendantes fait l'objet de pressions politiques et de pratiques politiques profondément marquées par la pensée unique.

Pour neutraliser ces organismes indépendants, certains auteurs¹⁰⁹ relèvent une tactique gouvernementale visant à créer et à contrôler les associations et la société civile en général dans le but de leur instrumentalisation pour dessiner les politiques du régime. Mais selon certains auteurs¹¹⁰ les causes de la faiblesse de la société civile en Tunisie sont plus profondes, elles remontent au XIX e siècle. C'est la rupture entre élites et masses populaires qui a été préjudiciable à la construction d'une société civile autonome par rapport à l'Etat en Tunisie.

La Commission a fait état de difficultés dans la mise en œuvre de projets financés par l'Union européenne en matière de gouvernance et de démocratie. Le parlement européen dans sa résolution du 14 mars 2002 a déploré les restrictions qui visent les associations «indépendantes » et ont appelé la Commission pour qu'elle assure que ces associations pouvaient bénéficier du financement conféré dans le cadre du programme MEDA-Démocratie ainsi que tous les programmes d'aide à la société civile. Lors de la dernière réunion du Conseil d'association en 2003, l'UE, dans sa déclaration a regretté «qu'il n'ait pas été possible de s'accorder sur les modalités de mise en œuvre du programme d'appui à la société civile ».

Ces mises en garde n'ont pas empêché le blocage par les autorités tunisiennes de fonds virés par la Commission européenne dans le cadre de l'IEDDH au profit de la LTDH¹¹¹.

¹⁰⁹ YOUNGS (R), « The european Union and democracy in the Arab-Muslim world », Centre for european policy studies, Working paper No. 2 November 2002, p.3.

¹¹⁰ CAMAU (M) et GEISSER (V), op. cit .

¹¹¹ Voir note explicative de la réaction de la LTDH concernant la position du gouvernement tunisien à propos des financements servis dans le cadre de l'IEDDH., 19 septembre 2003.

La LTDH a en effet conclu en 2002 avec la Commission un contrat de subvention¹¹² devant financer la restructuration de la LTDH et la modernisation de sa gestion. En avril 2002 la Ligue a reçu la première tranche des fonds affectés à ce projet. Quant à la deuxième tranche des fonds, virée par la Commission européenne le 5 septembre 2003, elle a été bloquée par la banque où est domicilié le compte de la Ligue sous l'instruction du ministère de l'intérieur. La mise à la disposition de la Ligue de ces fonds étant conditionnée par la présentation des autorisations requises conformément à la loi du 7 novembre 1959 sur les associations, et notamment les dispositions des articles 8 et 14.

Selon la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'homme¹¹³, l'article 8 de la loi sur les associations ne s'applique pas à la Ligue puisqu'il stipule que "lorsque l'association poursuit un but d'assistance ou de bienfaisance elle peut recevoir des libéralités après agrément du secrétaire l'Etat à l'intérieur". Or la LTDH n'est ni une association de bienfaisance ni une association d'assistance. La Ligue n'est donc pas concernée par cet article 8. De même, l'article 14 susmentionné ne concerne pas la Ligue puisqu'il impose aux seules « associations reconnues d'intérêt national » une autorisation du ministre de l'intérieur pour « l'acceptation des dons et legs ». Or la LTDH n'est pas non plus classée comme « association d'intérêt national »¹¹⁴, cette classification étant accordée par décret pris sur proposition du ministre de l'intérieur. Aucun décret n'a été pris dans ce sens pour la Ligue. Par conséquent, elle ne peut être assujettie aux obligations édictées par l'article 14.

D'autre part les Statuts de la LTDH agréés par le ministre de l'intérieur sous le numéro 4438 à la date du 7 mai 1977 ne

¹¹² Contrat n° B 7- 7010/2001/3185.

¹¹³ Voir la déclaration de la LTDH du 24 octobre et la note explicative de la réaction de la Ligue du 19 septembre 2003.

¹¹⁴ La Ligue a été classée dans un premier temps comme " Association à caractère général", par la décision du 14 mai 1992 du Ministère de l'intérieur. Cette décision a été annulée par le Tribunal administratif dans le jugement sur l'affaire 595 en date du 26 mars 1993. La LTDH n'est plus classée comme association d'intérêt national.

conditionnent “ les subventions qui lui sont accordées “ par aucune autorisation¹¹⁵. Ce refus n’est pas donc juridiquement fondé puisque aucune autorisation n’est requise pour bénéficier de financement, que le donateur soit national ou étranger.

D’autre part cette décision est périlleuse puisqu’elle va à l’encontre des engagements internationaux de la Tunisie notamment la résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies portant promulgation de la déclaration universelle pour la protection des défenseurs des droits de l’homme adoptée par l’ONU le 9 décembre 1998 et approuvée par la Tunisie. L’article 13¹¹⁶ garantit en effet aux associations et aux ONG le droit d’acquérir des fonds pour développer et améliorer la protection des droits de l’homme et les libertés fondamentales par les procédés pacifiques.

En plus cette décision est contradictoire avec l’accord d’association conclu avec l’UE dont l’article 2 stipule l’engagement des parties signataires à respecter les principes de la démocratie et les droits de l’homme. Elle est également en contradiction avec les engagements répétés de la Tunisie dans les instances aussi bien bilatérales que multilatérales du processus euro-méditerranéen de partenariat s’attachant à consolider les organisations de la société civile, à promouvoir les droits de l’homme, la démocratie et la bonne gouvernance.

Même implicitement, les autorités tunisiennes considèrent que tout financement reçu par des associations indépendantes telle la LTDH nuit à leur indépendance vis à vis des bailleurs de fonds européens. Ce raisonnement qui lie systématiquement l’aide financière à la dépendance politique contient en lui même les germes de sa

¹¹⁵ L’article 12 des Statuts de la LTDH stipule que les ressources de la LTDH proviennent: des cotisations de ses membres; des subventions qui lui sont accordées; des recettes provenant des manifestations autorisées conformément aux lois en vigueur; des revenus et intérêts provenant de ses biens.

¹¹⁶ L’article 13 de la Déclaration stipule “ Chacun a le droit, individuellement ou en association avec d’autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but express de promouvoir et protéger les droits de l’homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques conformément à l’article 3 de la présente Déclaration”.

défaillance car faut-il conclure, vu l'importance du financement conféré au gouvernement tunisien dans le cadre du programme MEDA et aussi par la Banque européenne d'investissement (BEI) à la dépendance de la décision politique nationale?

Cette justification est donc davantage un prétexte qu'un véritable motif. Cette décision juridiquement non fondée est de nature politique, Ainsi le gel des virements communautaires n'est qu'un moyen de pression politique sur les associations indépendantes. Ainsi c'est la LTDH qui est ciblée d'autant plus que plusieurs associations tunisiennes ont bénéficié de financements de la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds sans aucune autorisation préalable et sans que cela ne soulève « l'ire du gouvernement tunisien ».

Désormais l'article 69 de la loi sur le terrorisme, qui impose aux personnes morales de « s'abstenir de recevoir, même dans le cas où la législation en vigueur ne le lui interdit pas, tous fonds provenant de l'étranger sans le concours d'un intermédiaire agréé résident en Tunisie » peut fournir la base légale tant recherchée pour contrôler le financement des associations indépendantes telle la LTDH et des différents partis politiques.

CONCLUSION

Dans la logique européenne, la défense de la démocratie a une fonction stabilisatrice dans la mesure où elle conduit à un développement équitable et durable. Un compromis entre la stabilité politique/économique (l'ordre établi/ le statu quo) et le processus de démocratisation, qui implique forcément l'idée de changement semble possible.

Cependant tout régime démocratique même consolidé devrait toujours « institutionnaliser un certain degré d'incertitude concernant le processus politique...les démocraties sont uniques en ce qu'elles sont capables de transformer consensuellement leurs règles et leurs institutions et de s'adapter à un environnement

changeant »¹¹⁷. Par ce mécanisme spontané même un changement radical de régime politique par des élections n'est pas à écarter.

Mais reste à savoir si l'UE est vraiment sincère dans son engagement dans le processus de démocratisation en Tunisie. Sans vouloir être trop moralisatrice ni trop laxiste, l'Union se trouve face à un véritable paradoxe. Elle ne cesse de faire l'apologie de la situation interne stable en Tunisie, alors qu'elle ne rate aucune occasion pour déplorer l'insuffisance dans la mise en œuvre des réformes démocratiques préconisées.

Certes, la Tunisie se distingue par sa stabilité politique dans une région profondément marquée par les turbulences politiques, mais il semble important de s'interroger à quel prix cette stabilité a pu être réalisée. Faut-il toujours la privilégier sur un véritable processus de démocratisation dont la caractéristique essentielle demeure l'incertitude¹¹⁸? En d'autres termes, l'UE est-elle disposée à accepter cette idée de changer de partenaire suite à des élections véritablement démocratiques?

Sans vouloir cautionner des situations de mauvaise gouvernance, l'UE se livre à un exercice délicat en appuyant à la fois le gouvernement dans ce processus de démocratisation et les membres des associations de défense des droits de l'homme et l'opposition politique *démocratique*. Sur ce point, la détermination européenne pour évincer de son champ de soutien l'opposition appartenant à la mouvance islamiste semble constituer une constante.

Par ailleurs, le degré de sincérité de l'engagement du pouvoir politique tunisien en faveur de la démocratie et des droits de l'homme, qui constitue une condition préalable pour que des mesures positives puissent avoir un impact durable, n'est pas clairement établi. En l'absence d'une volonté politique marquée de réforme, le processus démocratique en Tunisie se trouve

¹¹⁷GUILHOT (N), SCHMITTER (Ph-C), préc., p.623.

¹¹⁸DOBRY (M), « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependance », *Revue française de Science sociale*, 2000, p.610.

sérieusement contraint parce que comme le développement, « democratization is not something that one people does for another. People must do it for themselves or it does not happen », ¹¹⁹.

Dans une vision prospective, la démocratisation interviendrait lorsqu'un régime autoritaire se lézarde et qu'une partie de son personnel politique trouve opportun de se concilier les organisations autonomes de la société civile. Dans le cas tunisien, ce schéma se heurte à la faiblesse de la « résurrection de la société civile », qui laisse aux régimes, aussi usés soient-ils, les moyens d'anéantir toute dynamique de changement politique ¹²⁰.

Alors que la démocratie se développe un peu partout dans le monde, la résistance au libéralisme démocratique en Tunisie et partout dans le monde arabe signe la fin du paradigme de la transition. En tenant en compte la persistance de ces formes d'autoritarisme, est-ce toujours possible de qualifier cette situation de phase transitoire ou plutôt faut-il la considérer comme un système politique « stabilisé » ?

¹¹⁹ AKE (C), « The unique case of african democracy », *Journal of democracy*, 1991, p. 38.

¹²⁰ Michel Camau et Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de sciences Po, 2003, 366p.