

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

SÉPARATION DES POUVOIRS ET RELATIONS CIVIL-MILITAIRES EN TRANSITION POLITIQUE

L'EXEMPLE DE LA TUNISIE

PAR

THIBAUT DELAMARE (*)

INTRODUCTION

Les relations entre l'armée et la politique, objet de recherche scientifique intéressant le Droit constitutionnel

En Droit constitutionnel, la relation entre, d'une part, l'institution dépositaire de la violence légitime pour défendre l'Etat et assurer sa sécurité extérieure, l'armée, et, d'autre part, les institutions politiques, dépositaires de la légitimité populaire pour diriger la collectivité politique, s'envisage à l'aune du principe de subordination de la première envers les secondes (1). Ce principe se décline dans l'existence du régime juridique spécifique de l'armée, des modalités de son emploi et du contrôle politique et juridique des décisions relatives à la défense nationale.

En Science politique, ce principe de subordination n'est pas considéré comme un impératif catégorique (2), mais plutôt comme une règle formelle plus ou moins respectée selon des dynamiques politiques qui renvoient à l'objet d'étude « *relation entre le politique et le technicien* » (3). Les études juridiques reviennent sur cet objet, en redécouvrant parfois ses liens avec

(*) Doctorant à Aix-Marseille Université.

(1) Florian BAUDE / Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, Ellipses, Paris, 2012, pp. 137 et suiv.

(2) Le professeur Jean Joana recense la prolifique littérature anglo-saxonne sur le sujet : cf. Jean JOANA, *Les Armées contemporaines*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, 325 p. Pour une approche française de l'objet, cf. Benoît DURIEUX / Philippe VIAL, « Politico-militaires (Relations) », in Benoît DURIEUX / Jean-Baptiste JEANGENE-VILMER / Frédéric RAMEL, *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Presses universitaires de France, Paris, 2017, pp. 1054-1062. Pour le regard d'un juriste se référant à la littérature américaine sur le sujet, cf. Luc KLEIN, « La théorie stratégique au prisme des rapports entre pouvoir civil et autorités militaires en démocratie », *Stratégique*, n°110, 2015/3, pp. 123-137.

(3) Raymond ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, Paris, 2015 (1^{re} éd., 1965), 370 p., notamment le chapitre 8, « En quête de stabilité et d'efficacité », pp. 148-165.

le droit public, notamment la notion de cantonnement juridique du doyen Hauriou (4).

Dans les Etats post-coloniaux, nombre d'études se concentrent sur le rôle de l'armée dans la vie politique et insistent sur les différences entre ces Etats et les démocraties stabilisées. Dans ces Etats, la problématique est celle de la bonne exécution des décisions du pouvoir politique et la meilleure possibilité de production de conseil par l'institution militaire dans son domaine spécifique d'activité, en application du principe de division du travail propre à l'Etat moderne. Au contraire, la littérature sur les Etats post-coloniaux examine la capacité du gouvernant politique à s'imposer ou non sur son armée, potentiellement fief de conjurés et institution capable de s'opposer à ses décisions. Elle a identifié trois idéaux-types de leviers de pouvoir : le levier institutionnel – nomination de fidèles et organisation de la compétition entre institutions –, le levier économique – loyauté acquise par rémunération disproportionnée et attribution de programmes d'investissement – et le levier ethnique – recrutement inclusif ou limité à un groupe ethnique particulier (5). Selon que le gouvernant accorde plus ou moins d'autonomie à son armée, il renforce ou affaiblit la nature « moderne » de son Etat à son détriment ou à celui d'une de ses institutions coercitives.

Le présent article croise les littératures juridiques sur les régimes constitutionnels et celle de Science politique sur les relations civilo-militaires (ci-après « RCM ») afin d'interroger la finalité axiologique de la philosophie politique libérale : le nouveau régime constitutionnel tunisien permet-il de séparer les pouvoirs afin d'éviter un exercice arbitraire du pouvoir, cela, avec quelles conséquences sur la capacité du pouvoir politique à se faire obéir tout en garantissant l'efficacité de l'institution militaire ? L'armée étant un outil diplomatique et militaire au service de l'Etat, cet objet intéresse les Relations internationales.

La typologie des régimes en Droit constitutionnel et les modèles de relations civilo-militaires selon la Science politique

Une étude juridique positiviste réaliste et une étude politiste rationaliste analyse le même objet de points de vue différents (droits et faits), mais en partageant des postulats similaires. L'analyse qui sera faite des normes est complétée par le recours à la littérature de Science politique et des entretiens menés en Tunisie entre 2015 et 2017.

Il existe trois types de régime constitutionnel, chacun étant une interprétation différente du principe de séparation des pouvoirs et emportant des différences sur les RCM.

(4) Maurice HAURIU, *Principes de droit public*, Dalloz, Paris, 2010 (1^{re} éd., 1910), 734 p., cité par Olivier BEAUD, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, n°143, 4/2012, p. 50.

(5) Risa BROOKS, *Political-Military Relations and the Stability of Arab Regimes*, Routledge, 1998, pp. 9-10.

Le régime parlementaire, dont le système britannique est généralement évoqué comme archétype, peut être qualifié de « fusion des pouvoirs » en ce qu'il est fondé sur des liens forts entre la majorité parlementaire et le gouvernement, ce dernier étant élu et issu de la première (6). L'assemblée, dominée par la majorité parlementaire, travaille de concert avec le cabinet au regard de leurs dépendances réciproques au plan organique (nomination, révocation) comme fonctionnel (les fonctions exécutives et législatives sont partagées). Le clivage politique n'est pas entre exécutif et législatif, mais entre majorité et opposition, la séparation des pouvoirs reposant sur l'institutionnalisation de l'opposition et l'alternance politique.

Ce principe d'organisation entraîne des conséquences au niveau de la pratique du pouvoir en général et des RCM en particulier : la fusion des pouvoirs entraîne une solidarité entre les différents détenteurs du pouvoir politique. Elle permet un accord politique entre eux, ce qui provoque un meilleur contrôle civil sur l'armée à court terme *via* le choix des nominations, ainsi qu'une incitation pour les officiers généraux à s'adapter aux préférences des décideurs politiques pour obtenir des promotions, ce qui entraîne en plus une plus grande adaptabilité de l'armée aux préférences des décideurs politiques. Cela a pour conséquence une armée moins professionnelle, donc moins pourvue de capacités d'anticipation et moins incitée à demander des investissements pour soutenir l'innovation. Ce dispositif n'écarte pas les possibles erreurs des civils ni l'instrumentalisation partisane de l'armée au détriment de la recherche d'une politique bipartisane (7).

Le système présidentiel, incarné par les Etats-Unis d'Amérique, repose à l'inverse sur une séparation des organes : le président est élu à un moment et par un processus différents des élections des assemblées et l'exécutif dépend fonctionnellement étroitement du pouvoir législatif (l'adoption des lois par le Congrès peut être bloquée par le veto présidentiel, le financement des activités de l'administration fédérale peuvent être bloquées par décision du Congrès). Les organes n'ont entre eux aucun moyen de révocabilité mutuelle, sauf le cas précis de l'*impeachment* et il existe une incompatibilité entre l'appartenance à l'exécutif et au législatif (8).

En matière de RCM, cette mise en œuvre de la séparation des pouvoirs a pour conséquence une plus grande autonomie de l'armée, qui peut jouer de la concurrence entre législatif et exécutif pour faire valoir ses préférences. Les nominations sont moins politisées et donc plus liées aux préférences internes à l'institution militaire plutôt qu'aux attentes des détenteurs du

(6) Armel LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et migration », *Pouvoirs*, n°143, 4/2012, pp. 123-140.

(7) Deborah AVANT, « Political institutions and military effectiveness: contemporary United States and United Kingdom », in Risa BROOKS / Elizabeth STANLEY, *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*, Stanford University Press, Stanford, 2007, pp. 80-105.

(8) « Régime présidentiel » in Armel LE DIVELLEC / Michel DE VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2017 (11^e éd.), pp. 319-320.

pouvoir politique, ce qui autorise les dirigeants militaires à mener des programmes sur le plus long terme et à défendre une conception unie et bipartite de la défense nationale. Néanmoins, l'armée s'adapte moins vite aux changements (9). Le projet politique du régime présidentiel est d'éviter la concentration des pouvoirs entre les mains d'un organe politique en affaiblissant l'exécutif, contraint de s'entendre avec le législatif. Cela produit un régime politique où les dirigeants militaires, s'ils ne sont pas eux-mêmes divisés (10), peuvent faire prévaloir leurs préférences contre la volonté des dirigeants élus.

En système semi-présidentiel, tel que la France ou l'Autriche, le président bénéficie de prérogatives institutionnelles (signature des lois, dissolution de l'assemblée) qu'il partage avec un gouvernement issu de la majorité parlementaire, elle-même élue à un moment et par un processus différents de l'élection présidentielle. Néanmoins, dans le cas français, le calendrier électoral lie l'élection présidentielle et l'élection législative. Cet ordre des élections et cette même temporalité rapprochent le système semi-présidentiel de la dynamique politique du système de fusion des pouvoirs, mais où le président prend l'ascendant sur le gouvernement et l'assemblée nationale.

Les travaux de Samy Cohen puis Bastien Irondele signalent, pour plusieurs décisions-clefs, la capacité du pouvoir exécutif à s'imposer à la fois aux préférences des bureaucraties et des parlementaires (11). Le régime semi-présidentiel est donc un régime favorisant un contrôle étroit du pouvoir exécutif sur l'armée, sans la modération que le régime parlementaire apporte grâce à la prééminence de la détermination par l'assemblée du gouvernement.

Le cas d'étude : la Tunisie en transition politique

Les concepts de défense et de sécurité sont des arguments auxquels tout régime autoritaire se réfère pour instaurer une gouvernance sécuritaire par la peur. La Tunisie, sous Ben Ali, n'a pas échappé à ce processus. L'armée, vue comme une potentielle source de menace pour le régime, a été marginalisée, au profit de la police, dans un régime opaque et sans principe de responsabilité pour les gouvernants. Depuis 2014, l'Etat tunisien s'est doté d'une constitution démocratique à la suite d'une période de transition constitutionnelle suivant les mobilisations populaires de 2010-2011. Dorénavant, le gouvernement, élu et responsable devant un parlement (l'Assemblée des représentants du peuple, ci-après l'Assemblée

(9) Deborah AVANT, *op. cit.* Le colonel Michel Goya détaille comment l'armée américaine n'a pas su s'adapter au Vietnam et l'a fait trop tardivement en Iraq : cf. Michel GOYA, *Res militaris. De l'emploi des forces armées au XXI^e siècle*, Economica, Paris, 2000, 336 p.

(10) Morton H. HALPERIN / Priscilla A. CLAPP, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, 2006 (2^e éd.), 400 p.

(11) Samy COHEN, *La Défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République*, Fayard, Paris, 1994, 276 p. ; Bastien IRONDELLE, *La Réforme des armées en France : sociologie de la décision*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 338 p.

ou l'ARP) issu d'élections sincères, dirige deux administrations, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, qui doivent se réformer à la fois pour assurer la sécurité des Tunisiens face aux menaces intérieures et extérieures et pour se conformer aux standards démocratiques.

Les idéaux-types wébériens permettent d'identifier les faiblesses de la « transition politique ». En l'occurrence, la légitimité légale apportée par les élections est affaiblie par la présence de survivants du régime antérieur, qui avaient l'habitude de détourner cette procédure (12). La légitimité charismatique renvoie aux qualités des candidats, lesquels sont soit issus des élites de l'ancien régime, donc marqués par sa corruption morale, soit des anciens révolutionnaires/résistants. Les arguments classiques contre eux dans l'espace public, où ils sont dénoncés comme des individus à l'incompétence présumée ou soumis à une entité politique étrangère, acteurs de la sédition et de la division du peuple, sont toujours présents et facilement mobilisables. La légitimité traditionnelle est quant à elle faible car le régime politique sélectionne pour la première fois des gouvernants en ayant recours à des élections sincères. En définitive, le nouvel ordre politique issu du renversement des institutions précédentes est intrinsèquement fragile en raison de la précarité des registres de légitimité que peuvent invoquer les nouveaux gouvernants.

La construction historique de l'Etat moderne, qui permet l'établissement des institutions constitutionnelles libérales, a instauré le principe de division du travail, ce qui a conduit à la création de plusieurs institutions qu'on qualifiera de coercitives, c'est-à-dire habilitées à employer la violence légitime au nom de l'Etat et en appliquant les ordres des détenteurs du pouvoir politique. Elles sont les instruments de domination des gouvernants sur les gouvernés, chacune étant spécialisée autour de trois grandes catégories : la police urbaine, la police rurale et la défense extérieure de l'Etat. En Tunisie, la police et la garde nationale sont en crise interne car soumises à la critique pour leur rôle d'opresseurs politiques sous le régime précédent, pendant que les dirigeants de l'armée mènent une politique de maximisation de leurs avantages, tandis que s'impose le maintien du besoin de garant de l'ordre et de forces d'intervention sur tout le territoire et aux frontières pour la lutte contre les groupes armés terroristes. Cette évolution des menaces fait revenir sur le territoire national une armée autrefois isolée dans ses casernes. Les recoupements de compétence et, donc, les luttes d'influence pour l'obtention de missions et des moyens afférents ponctuent l'actualité.

Dans l'histoire de la Tunisie contemporaine, la menace de coup d'Etat est une possibilité latente et un sujet dans les débats politiques actuels (13), tandis que le terme « insurrection » est employé pour qualifier la contestation

(12) Andreas SCHEDLER (dir.), *Electoral Authoritarianism: the Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Pub, Boulder, 2006, 267 p.

(13) Thierry BRÉSILLON, « Tunisie. Faux coup d'Etat, vraie crise politique », *Orient XXI*, 3 juil. 2018, disponible à l'adresse orientxxi.info/magazine/tunisie-faux-coup-d-etat-vraie-crise-politique,2533.

violente dans l'ouest du pays (14). Dans ce contexte, une étude en Droit constitutionnel de l'architecture institutionnelle des relations entre pouvoir politique et institution militaire permet de proposer une analyse juridique des transformations de l'Etat tunisien face aux menaces présentes dans son environnement, dans la continuité du courant positiviste réaliste qui fait du droit une condition structurelle de la vie politique.

L'analyse se fait en deux temps : en premier est analysée l'organisation institutionnelle en vue de la prise de décisions des gouvernants et de leur exécution par l'armée et les autres institutions coercitives. Il s'agit de la question de l'efficacité de l'armée en démocratie post-autoritaire. Dans un second temps, est considérée la prise en compte des droits fondamentaux pour les militaires comme les citoyens concernés par l'action de l'armée. Il s'agit de la problématique de la protection des libertés en démocratie post-autoritaire au prisme des relations civilo-militaires.

En Tunisie, le pouvoir politique dispose des moyens de se faire obéir par l'armée tout en permettant un débat entre les politiques et les experts militaires grâce à un régime semi-présidentiel proche du modèle français, ainsi qu'une politique de justice transitionnelle favorables. Néanmoins, cela se fait potentiellement aux dépens des libertés des citoyens et de l'expression de politiques publiques alternatives dans le débat public.

LA PRISE DE DÉCISION CONCERNANT LA DÉFENSE NATIONALE ET SON CONTRÔLE EN TRANSITION POLITIQUE

La défense nationale au sein de la gouvernance de la sécurité nationale tunisienne marquée par la coordination des institutions coercitives et le dédoublement des institutions politiques

La Tunisie est une démocratie depuis que ses dirigeants sont désignés par des élections sincères sous l'empire de la nouvelle constitution (cf. l'article 34 de la Constitution) (15). Dans ce nouveau régime, le Président de la République est élu au « *suffrage universel, libre, direct, secret, équitable et transparent et à la majorité absolue des voix exprimées* » pour un mandat de cinq ans (article 75 de la Constitution).

En matière militaire, il définit la politique générale de l'Etat, y compris en matière de défense nationale, après consultation du chef de gouvernement, et exerce le haut commandement de l'armée, préside le Conseil de la sécurité nationale (CSN), initie la procédure de déclaration de guerre et de conclusion de paix, la décision d'envoi de troupes à l'étranger

(14) Matt HERBERT, « The insurgency in Tunisia's Western borderlands », *Carnegie Endowment for International Peace*, 28 juin 2018, disponible à l'adresse [carnegieendowment.org/2018/06/28/insurgency-in-tunisia-s-western-borderlands-pub-76712](https://www.carnegieendowment.org/2018/06/28/insurgency-in-tunisia-s-western-borderlands-pub-76712).

(15) Cf. le rapport de l'Instance supérieure indépendante pour les élections 2014, disponible à l'adresse www.isie.tn/documents-isie/rapport-de-lisie-pour-les-elections-2014/.

– ce pour quoi est requis l’assentiment du président de l’Assemblée et du chef de gouvernement, puis, dans les soixante jours suivant la décision, l’approbation de ladite Assemblée –, ratifie les traités (article 77 de la Constitution). Il prend les mesures nécessaires en cas de circonstances exceptionnelles (articles 77 et 80). L’armée a une reconnaissance constitutionnelle pour sa qualité républicaine et sa neutralité (article 18), ce qui a motivé les forces de sécurité intérieure à faire pression sur les constituants afin d’avoir elles aussi un article reconnaissant leurs missions et leurs qualités de loyauté à la république et de neutralité (article 19).

Le Président charge le candidat désigné par le parti ou la coalition de partis arrivé(e) en tête des élections législatives de proposer un gouvernement (article 89). Ce dernier se voit contraint de choisir ses ministres de la Défense et des Affaires étrangères en concertation avec le président, au contraire de tous les autres postes. Il doit ensuite obtenir un vote de confiance de l’Assemblée pour être nommé par le président. Le chef de gouvernement dirige et organise l’administration, toujours en concertation avec le Président, en ce qui concerne les ministres de la Défense et des Affaires étrangères.

Les nominations en matière militaire, tout comme dans les administrations sont faites par décret présidentiel, après consultation du chef du gouvernement (article 78 de la Constitution et loi n°2015-32 du 17 août 2015). Relevons la fonction de conseiller principal à la sécurité nationale du Président, attribuée à l’ancien directeur de la sécurité militaire de Ben Ali, le contre-amiral Kamel Akrouf, nommé chef du nouveau centre national du renseignement (Décret gouvernemental n°2017-71 du 19 janvier 2017, organe spécifique du CSN), l’absence de chef d’état-major des armées depuis le début du mandat du président Mohamed Béji Caïd Essebsi (16) et le nombre pléthorique de commissions au sein du CSN – il en existe 14, qui recouvrent tous les domaines politiques, du renseignement aux questions alimentaires (17). Cette instance, vertueuse en ce qu’elle permet de décloisonner les questions de politique de défense et de sécurité nationale et de lutter contre la concurrence bureaucratique

(16) Sheran GREWAL, « A quiet revolution: the Tunisian military after Ben Ali », *Carnegie Endowment for International Peace*, 24 fév. 2016, disponible l’adresse carnegieendowment.org/2016/02/24/quiet-revolution-tunisian-military-after-ben-ali-pub-62780.

(17) Cf. l’arrêté du Président de la République du 30 octobre 2017.

entre institutions coercitives (18), interroge néanmoins sur la possibilité d'une compétition entre têtes de l'exécutif : le CSN devient un doublon du conseil des ministres et, quand le premier est présidé par le Président, le second l'est par le chef de gouvernement (19).

En matière de renseignement, seul le renseignement militaire s'est réformé (20), en se détachant d'une fonction centrée sur le contrôle interne pour s'ouvrir à des missions de contre-terrorisme et de prospective (Décret n°2014-4208 du 20 novembre 2014). Si la réforme du renseignement policier a fait l'objet de nombreux débats, l'institution policière a résisté envers et contre tout à tout effort de réforme, cela, malgré une organisation volontairement inefficace (21). On retrouve dans les choix faits par Ben Ali la constante des dictateurs de la crainte du coup d'Etat, décidant un fonctionnement excessivement en silo afin d'éviter toute coordination possible des forces de sécurité, coordination perçue prioritairement comme une menace, aux dépens de l'efficacité des processus de renseignement. Il faudra attendre l'attentat de Sousse et la pression internationale, notamment britannique, pour que le ministère de l'Intérieur s'ouvre à une rationalisation de son fonctionnement (22). Le CSN recoupe en matière de contre-terrorisme la Commission nationale de lutte contre le terrorisme créée par la loi organique n°2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent (23).

Le Président peut dissoudre l'Assemblée sous condition d'absence de désignation d'un gouvernement par l'Assemblée (article 89). Cette dernière joue un rôle forcément plus limité, mais pas totalement effacé. Elle est élue à la suite d'élections au suffrage universel, libre, direct et secret, équitable et transparent et pour un mandat de cinq ans. Il y a donc correspondance des mandats. On peut ici affirmer que le système politique tunisien est semi-présidentiel, avec un calendrier offrant la préséance au pouvoir

(18) Le cloisonnement des services est une pratique courante en contexte autoritaire comme démocratique. En contexte démocratique stabilisé, il repose sur la nécessité de protéger les sources et éventuellement de créer une émulation entre services, au bénéfice du choix du décideur politique. En contexte autoritaire, la motivation première est de neutraliser les agences exerçant des activités de renseignement pour éviter tout coup d'Etat, mais cela provoque une baisse de capacité de collecte du renseignement, une mauvaise diffusion du renseignement, voire son blocage ou de l'auto-intoxication par « guerre de service », et une hausse de la violence de la répression par manque d'informations sur le tissu social et les acteurs contestataires, nourrissant un cercle vicieux. Pour plus d'information, cf. Sheena CHESTNUT GREITENS, *Dictators and their Secret Police. Coercive Institutions and State Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 240 p. Pour une étude concentrée sur les questions de renseignement dans la Tunisie post-benalliste, cf. Fabien BOURRAT, « Le renseignement tunisien : comment passer d'un Etat policier à un Etat de droit ? », *Moyen-Orient*, n°36, oct.-déc. 2017, pp 54-59.

(19) Sur la tension entre têtes de l'exécutif, cf. « Tunisie : dépasser les querelles pour restaurer la confiance », *International Crisis Group* (Rapport n° 62), 2 août 2018.

(20) « Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie », *International Crisis Group* (Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord), n°161, 23 juil. 2015, p. 22.

(21) Moncef KARTAS, « Foreign aid and security sector reform in Tunisia: resistance and autonomy of the Security forces », *Mediterranean Politics*, vol. XIX, n°3, 2014, p. 376.

(22) Entretiens conduits à Tunis (Tunisie) et Paris (France), 2016 et 2017.

(23) Au cours des différents entretiens avec des élites politiques, diplomatiques, militaires et sécuritaires, aucun n'a cependant relevé un problème quant à cette redondance.

parlementaire sur le Président (24). Néanmoins, les campagnes électorales législatives et présidentielles de 2014 se sont polarisées autour de la personnalité des candidats à l'élection présidentielle et des partis soutenant chaque favori (25). En matière de décision, le rôle de l'ARP est d'adopter des lois y compris en matière militaire (article 65 de la Constitution) (26), mais il participe aussi aux travaux relatifs à l'établissement d'un livre blanc, organisés à l'Institut de défense nationale (27). Cette démarche démontre la libéralisation du régime, puisque tout régime autoritaire repose sur le cloisonnement entre tout détenteur du pouvoir politique et dépositaire de la force publique, au-delà d'éventuels cérémonies.

Il est à noter que le Président dispose d'un organe consultatif, l'Institut tunisien d'études stratégiques (prévu par la loi n°93-103 du 25 octobre 1993).

Le contrôle politique des décisions militaires

L'activité du pouvoir parlementaire, au regard des prérogatives avancées du Président, du chef de gouvernement et du ministre de la Défense, ainsi que la logique politique de co-production législative, s'épanouissent dans l'activité de contrôle. La déclaration de guerre (article 77), survivance des conflits interétatiques européens du XVIII^e siècle, n'est plus adaptée aux formes contemporaines de la violence dans les relations internationales (28).

Certains régimes constitutionnels, notamment américain pour certaines nominations liées à la sécurité nationale (29), mais aussi français (30), prévoient que le pouvoir de nomination soit partagé entre pouvoir exécutif et pouvoir parlementaire, y compris en matière d'institutions coercitives (31). Cela constitue un levier de contrôle, mais il n'existe pas en Tunisie.

Le contrôle de l'activité du gouvernement en matière de défense nationale par le pouvoir parlementaire se retrouve dans l'activité de mise

(24) Eric GOBE / Larbi CHOUKHA, « La Tunisie de la Constitution aux élections : la fin de la transition politique ? », *L'Année du Maghreb*, n°13, 2015, pp. 261-282.

(25) « Elections en Tunisie : vieilles blessures, nouvelles craintes », *International Crisis Group* (« Briefing Moyen-Orient/Afrique du Nord », n°44), 19 déc. 2014.

(26) Par les lois ordinaires : la détermination des hautes fonctions, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires et le régime de la ratification des traités. Par les lois organiques : la ratification des traités et l'organisation de l'armée nationale.

(27) « Le livre blanc sur la défense et la sécurité en Tunisie : C'est parti ! », *Leaders*, 3 nov. 2016, disponible à l'adresse www.leaders.com.tn/article/20904-institut-de-defense-nationale.

(28) Michel VOELCKEL, « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVII, 1991, pp. 7-24.

(29) La liste des fonctions soumises à approbation sénatoriale est publiée, depuis 1960, après chaque élection présidentielle dans l'ouvrage *United States Government Policy and Supporting Positions*. Cf. Maeve P. CAREY, « Presidential appointments, the Senate's confirmation process, and changes made in the 112th Congress », *Congressional Research Service*, R41872, 9 oct. 2012.

(30) Certaines nominations prises en application de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution française sont validées après avis de la commission compétente.

(31) Evoquons, en France, le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et, aux Etats-Unis, les trois premiers niveaux hiérarchiques (Secretary, Under-Secretary, Assistant of Defense) de l'équivalent du ministère de la Défense, le Department of Defense).

en responsabilité, aujourd'hui activité dénommée par l'expression de reddition des comptes, traduction du terme anglo-saxon « *accountability* », qui s'est diffusée dans le langage des acteurs politiques nationaux et de leurs partenaires internationaux.

En contexte autoritaire, le Parlement ne sert institutionnellement que de chambre d'enregistrement et, politiquement, il offre des gratifications économiques et symboliques à un réseau de personnalités locales dans une logique clientéliste (32). En contexte de transition politique et de crise sécuritaire, l'activité de l'ARP n'a pas ignoré les questions régaliennes : elle a procédé à nombre d'auditions, parfois à huis clos, mais elle a exercé sincèrement ses compétences. Néanmoins, son règlement intérieur révèle une assemblée reposant sur des commissions en doublon, au motif de la spécialisation des commissions permanentes en légifératrices (article 87 du Règlement de l'Assemblée) et des commissions spéciales comme contrôleuses (article 93 du Règlement de l'Assemblée). En matière de défense nationale, la commission permanente est présidée par un élu de Nidaa Tounès et la commission spéciale par un élu de Annahda (33).

Une concurrence politique pousse à diviser les institutions de contrôle, tout comme une concurrence politique au sein de l'exécutif bicéphale a conduit à renforcer une formation spécialisée (le conseil de sécurité nationale) pour en faire un doublon du conseil des ministres.

L'ARMÉE ET LES DROITS FONDAMENTAUX EN TRANSITION POLITIQUE

La réintégration de l'armée dans la vie publique tunisienne

L'armée tunisienne a subi les aléas propres à tout régime autoritaire : soutien originel du régime du président Bourguiba lors de la fin du protectorat et l'indépendance retrouvée, une partie de ses élites s'est retrouvée mêlée aux luttes de pouvoir entre bourguibistes et youssefistes (34), avant d'être marginalisée et étroitement contrôlée par le Président, assisté d'un état-major loyal et lié car d'origine ethnique partagée avec le Président (35). Sa marginalisation a permis au pouvoir politique de ne pas devoir négocier son écartement en ayant recours au levier économique, comme par exemple l'armée égyptienne bénéficiant de bénéfices économiques issus de ses entreprises et de l'aide américaine

(32) Rex BRYNEN / Peter W. MOORE / Bassel F. SALLOUKH / Marie-Joëlle ZAHAR, *Beyond the Arab Spring: Authoritarianism and Democratization in the Arab World*, Lynne Rienner Publishers Inc., 1^{er} oct. 2012, 349 p. Il existe néanmoins des marges de débat, selon la conjoncture plus ou moins libérale, mais sans que cela ne remette en cause le principe autoritaire du régime politique. Ce dernier se contraint néanmoins à un formalisme juridique parlementaire : cf. Baudouin DUPRET / Jean-Noël FERRIE, *Délibérer sous la coupole. L'activité parlementaire dans les régimes autoritaires*, Presses de l'IFPO, Beyrouth, 2014, 208 p.

(33) Pour un détail de la composition des commissions, cf. le site Internet majles.marsad.tn/2014/fr/assemblee/commissions.

(34) Tentative de coup d'Etat en 1962. Cf. Nicole GRIMAUD, *La Tunisie à la recherche de sa sécurité*, Presses universitaires de France, Vendôme, 1995, p. 75.

(35) Sheran GREWAL, *op. cit.*

ou l'armée syrienne contrôlant les trafics, prérogative octroyée par le régime en échange de fidélité mais à l'encontre du principe de division du travail propre à l'Etat moderne. Le pouvoir politique tunisien a néanmoins maintenu une division institutionnelle et un contrôle étroit de son armée.

Cela conduit à plusieurs contentieux découlant de décisions prises au nom de la survie du régime benaliste. Tout d'abord, l'affaire dite « Barraket Essahel », soit une accusation de complot contre 244 militaires en mai 1991, menant à des limogeages, puis celle de l'incident de l'hélicoptère de Medjez-el-Bab le 30 avril 2002, qui a tué de nombreux hauts gradés de l'armée tunisienne.

Si les travaux de l'Instance Vérité et Dignité, responsable de la justice transitionnelle concernant la répression et les excès des forces de sécurité sous les régimes bourguibiste et benaliste, fait l'objet de nombreux blocages (36), les militaires concernés par l'affaire Barraket Essahel ont bénéficié de décisions de justice administrative et de mesures symboliques de réintégration sous la présidence de Moncef Marzouki. Les responsables politiques et administratifs sont l'objet de procédure judiciaire depuis 2011, y compris l'ancien président Ben Ali (37).

Cette réparation, catharsis symbolisant la réconciliation entre l'Etat tunisien et l'armée, est complétée par une intégration des militaires dans l'appareil d'Etat : nominations au poste de gouverneur – normalement réservées aux membres du ministère de l'Intérieur – et hausse constante du budget de l'armée, ainsi que soutien politique à la demande d'obtention de matériels militaires prestigieux auprès des partenaires internationaux.

Les hauts gradés retraités, loin de se tenir éloignés de la sphère publique, l'investissent par tribune et création de *think tanks* pour peser dans le débat public. Détenteurs d'un savoir technique et pas toujours tous en accord les uns avec les autres, ils ont bénéficié de l'image consensuelle de l'armée lors des soulèvements de 2011 pour participer à la vie publique de la Tunisie post-benaliste. Dans cette continuité, le droit de vote a été reconnu aux militaires et aux membres des forces de sécurité intérieure pour les élections municipales et régionales (38).

Les prérogatives de l'armée, menace contre les libertés individuelles ?

La nouvelle constitution maintient l'autonomie de la justice militaire tunisienne (articles 110 et 149), à rebours d'une tendance mondiale (39). Cette reconnaissance est d'autant plus surprenante que la justice militaire

(36) Mathieu GALTIER, « Victimes de Ben Ali : des audiences entre errance et espérance », *Libération*, 6 août 2018.

(37) Sheran GREWAL, *op. cit.*

(38) Loi organique n°2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums.

(39) Au niveau régional, le Maroc a par exemple réformé sa justice militaire : cf. « Code de justice militaire : quelles sont les nouveautés ? », *Tel Quel*, 28 juil. 2014.

est absente de la Constitution précédente et que, selon des constituants et des experts internationaux, ce sujet était à la limite du tabou lors des travaux de l'Assemblée nationale constituante (40). La justice militaire est compétente pour les « infractions militaires », dont certaines sont décrites dans un flou permettant des poursuites contre les civils de toute condition (41).

Ces procédures judiciaires se déroulent alors que l'état d'urgence est décrété sans discontinuer depuis 2015, à la suite des attentats terroristes. Si on ne peut nier l'état de la menace, cette mesure contre une crise permanente plonge l'Etat tunisien dans le paradigme du stress, tel qu'imaginé par le professeur Rosenfeld pour qualifier l'existence de pratiques liberticides dans des Etats démocratiques (42). Cette situation est la source d'une dégradation des principes de pondération et de proportionnalité judiciaires. A l'inverse des cas étudiés par M. Rosenfeld (Etats-Unis, Israël), les institutions judiciaires tunisiennes, militaires comme civiles, n'exercent pas dans la continuité d'une histoire fondée sur l'indépendance, mais dans un esprit de servilité au service d'un régime autoritaire. Cette situation de stress post-autoritaire est donc une dégradation plus forte qu'en contexte démocratique.

Si le recours à des arrêtés établissant des zones militaires paraît opportune pour la zone insurrectionnelle du mont Chaâmbi et les frontières sud-est et sud-ouest de la Tunisie (43), la création par décret présidentiel de zones militaires interdites (44) pour des sites industriels démontrent une logique de sécuritisation (45), où l'armée joue le rôle de force d'encadrement de la population et non de défense de l'Etat, tout en offrant un levier de contrôle social en pouvant invoquer des infractions militaires pour poursuivre des citoyens cherchant à exercer leurs droits civiques d'association et d'expression.

* *
*

(40) Entretiens à Tunis et Paris, 2015 et 2016.

(41) « Tunisie : la justice militaire, pour qui et pour quoi ? », *Jeune Afrique*, 29 juin 2017.

(42) Michel ROSENFELD, « La pondération judiciaire en temps de stress : une perspective constitutionnelle comparative », in Henry LAURENS / Mireille DELMAS-MARTY (dir.), *Terrorismes*, CNRS Editions, 2010, pp. 219-289.

(43) Arrêté républicain n°2013-230 du 29 août 2013, portant proclamation d'une zone frontalière tampon ; Arrêté républicain n°2013-298 du 25 octobre 2013 portant proclamation d'une zone d'opérations militaires ; Arrêté républicain n°2014-70 du 11 avril 2014, portant proclamation d'une zone d'opérations militaires ; Décret présidentiel n°2015-120 du 6 juillet 2015, portant proclamation de zones d'opérations militaires et de zones d'opérations militaires clôturées.

(44) Décret présidentiel n°2015-120 du 6 juillet 2015, portant proclamation de zones d'opérations militaires et de zones d'opérations militaires clôturées.

(45) Sur cette notion, cf. Thierry BALZACQ / Sarah LÉONARD / Jan RUZICKA, « 'Securitization' revisited: theory and cases », *International Relations*, vol. XXX, n°4, pp. 494-531. Il s'agit du processus politique visant à transformer un enjeu public en enjeu de sécurité pour en faire une priorité et s'octroyer des moyens absolus, sans que cela soit objectivement le cas. Ici, le pouvoir politique tunisien a transformé une question socio-économique en enjeu de sécurité pour mieux pouvoir empêcher toute contestation.

En définitive, l'Etat tunisien dispose pour sa politique de défense et de sécurité nationale de : 1) un organe de coordination organisé comme concurrent du conseil des ministres, mais décloisonnant des institutions coercitives post-autoritaires ; 2) une armée gagnant en prestige et prérogatives, après avoir été marginalisée sous le règne du dictateur ; 3) un parlement se saisissant des questions de défense nationale, mais lui aussi divisé pour des raisons politiques. Cette organisation va en faveur d'une fragmentation des institutions politiques, non pas entre exécutif et législatif, mais au sein de chacun. Paradoxalement, cela rapproche le système politique tunisien du régime présidentiel tel que décrit dans l'introduction et favorise donc institutionnellement les dirigeants de l'armée. Ces derniers peuvent alors pousser leurs préférences dans le débat public, fondées sur une éthique maintes fois avancée de « gardiens de l'Etat républicain » (46).

(46) Entretiens à Tunis, Paris et Washington, 2015, 2016 et 2017.