

L'INSTITUTIONNALISATION DU PARTI SOCIALISTE DESTOURIEN

A la différence de la constitution algérienne (1), et de la constitution marocaine (2), la constitution tunisienne du 1^{er} juin 1959 ne mentionne pas la place et le rôle du ou des partis dans les institutions et la vie politique du pays. Cette lacune, volontaire ou involontaire, a permis aux gouvernants d'adapter leur attitude vis-à-vis des partis à la situation politique.

Au temps du Protectorat le Néo-Destour avait comme objectif la conquête du jouvoir dans un cadre de décolonisation (3). Après que l'Etat tunisien a recouvré sa souveraineté interne et externe, le parti néo-destour est devenu de plus en plus un élément de soutien pour le Gouvernement et d'encadrement (4) pour la Nation.

Mais le néo-destour restait en marge des institutions, il constituait un parti dominant mais non unique, son rôle dans l'Etat n'apparaissait pas officiellement. Le phénomène nouveau qui s'est fait jour, objet de la présente étude, a consisté à intégrer de plus en plus le néo-destour dans les institutions tunisiennes. Cette transformation s'est accompagnée d'un changement de nom (« néo-destour » devenu « Parti socialiste destourien ») et de structure du Parti, d'un état de fait rendant ce parti « unique » (5) et d'une réforme administrative et constitutionnelle.

Cette intégration du parti dans les institutions ou « institutionnalisation » ne s'est pas faite du jour au lendemain, conformément à la doctrine du président Bourguiba : réaliser les réformes d'abord puis les légaliser (6) ; ce changement dans les rapports Parti et Etat a commencé au moment de la réunion du Conseil national de mars 1963, avant le Congrès de Bizerte d'octobre 1964.

L'institutionnalisation du Parti socialiste destourien causée par les difficultés du parallélisme Etat et Parti et par la démocratisation de la vie

(1) Constitution du 8 septembre 1963, art. 23 à 26. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963, p. 855.

(2) Constitution du 7 décembre 1962, art. 3 : « les partis politiques contribuent à l'organisation et à la représentation des citoyens... ». *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1962, p. 769.

(3) Il est bien entendu que la conquête de l'indépendance était l'objectif primordial. Il suffit de se souvenir des hésitations du Président Bourguiba, une fois l'indépendance acquise, à accepter un poste de direction étatique.

(4) *Le Monde*, numéro spécial Tunisie, 31 mai 1966.

(5) « Toute activité politique en dehors du néo-destour fut pratiquement interdite ». *Jeune Afrique*, n° 257, 28 novembre 1965, p. 53.

(6) Cf. Ch. DEBBASCH, *La République tunisienne*, Paris, L.G.D.J., 1962.

politique s'est manifestée par la réforme du Conseil de gouvernorat et la création du Conseil de la République.

I. — CAUSES DE L'INSTITUTIONNALITÉ DU PARTI SOCIALISTE DESTOURIEN

A. Difficultés des rapports entre le parti et l'Etat :

On a parlé de « tournant » tunisien pour l'année 1963 (7). La crise qui existe depuis quelques temps à l'échelon central et régional s'est alors dévoilée.

Au sommet de l'Etat, le Président de la République est chef du Parti. Il est très difficile de déterminer laquelle des deux fonctions l'emporte. Il semble que ce soit le chef de l'Etat qui décide et qui fait avaliser sa décision par son parti. En ce qui concerne les Secrétaires d'Etat, il est arrivé que certains ne soient pas membres du bureau politique du Parti. Ainsi avant le Congrès de Bizerte, six secrétaires d'Etat n'étaient pas membres de l'ancien bureau politique. Cette situation pouvait présenter des inconvénients dans la mesure où les décisions politiques étaient prises au sein du bureau politique. « Comment admettre lorsque j'ai une décision à prendre que je continue à réunir le bureau politique en laissant à l'écart les Ministres ? N'est-ce pas précisément le Ministre qui est chargé de l'application de cette décision ? » (8).

Mais l'aspect le plus aigu des relations Parti-Etat se situe à l'échelon des gouvernorats. Depuis 1959, il existait un commissaire politique du Parti désigné par le bureau politique et siégeant dans la circonscription administrative correspondant au département : le gouvernorat dont l'organe administratif était le gouverneur nommé par le Président de la République. Des tensions inévitables s'élevaient entre ces deux autorités tant sur le plan des compétences que sur celui des préséances. Cette situation était la preuve, s'il en était besoin, que le parti n'a pas seulement un rôle d'encadrement et d'éducation mais aussi un rôle de direction des affaires publiques.

C'est finalement le gouverneur, représentant de l'Etat, qui s'est vu confier le pouvoir de décision : « le moment est venu de mettre fin à cette dualité, à ce bicéphalisme. Une bonne gestion des affaires publiques ne saurait s'accommoder des tiraillements qui en résultent. Il est donc préférable d'unifier l'autorité régionale » (9).

B. Démocratisation progressive de la vie politique (10) :

Une deuxième cause de l'institutionnalisation du Parti réside dans une situation bien propre au système tunisien. Le Parti permet aux citoyens de

(7) Cf. P. RONDOT, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963, p. 179.

(8) H. BOURGUIBA, discours du 21 octobre 1964 devant la Commission de l'organisation interne du Parti.

(9) H. BOURGUIBA, discours prononcé à l'occasion de l'inauguration du Conseil National du néo-destour le 2 mars 1963.

(10) Cette démocratisation était réclamée par Jean LACOUTURE (*Confluent*, février 1963, p. 151) qui craignait une sclérose du parti « il lui faut se déstaliniser ».

participer de plus en plus à la vie politique de leur pays. C'est pourquoi, bien que l'on soit dans un pays à parti unique, on peut paradoxalement parler de démocratisation. L'accouplement démocratie-parti unique n'est pas forcément « sacrilège » (11).

On retiendra la définition suivante de la démocratisation : « évolution qui consiste à remplacer graduellement l'autorité absolue d'un dictateur et d'une doctrine unique par un fractionnement de plus en plus grand du pouvoir de décision dont les sources d'inspiration se multiplient et se rapprochent de la base populaire » (12). Pour le Président Bourguiba, l'avènement de la démocratie est lié à l'éducation politique des masses qui ne peut se faire que dans le cadre rigide d'un parti conscient de l'intérêt national : « La conscience, la maturité se développent en même temps que s'étend la démocratie. Car la démocratie, la remise du pouvoir entre les mains du peuple est une entreprise périlleuse, une aventure pleine de risques dont vous devez mesurer la portée » (13). Cette démocratisation de la vie politique à l'intérieur d'un parti unique risque de laisser sur leur faim ceux qui désireraient agir à l'extérieur du parti.

Les manifestations les plus notables de la démocratisation au sein du parti, mise à part la liberté interne de discussion, résident dans la participation populaire à l'élaboration du plan quadriennal et dans ce qu'on appelle ici les pré-sélections : « Déjà au sein du Parti la démocratie se développe sans cesse suivant le degré de maturité des militants. Ceux-ci sont appelés à se prononcer sur nos options, sur le choix des personnes » (14).

1°) *Choix sur les options* : le plan quadriennal.

Lors de la réunion du Comité central du 12 février 1965, le Président Bourguiba a indiqué que tous les responsables à tous les niveaux mettaient au point l'élaboration du plan quadriennal. En effet, un décret du 4 novembre 1963 (15) a institué la procédure particulière à l'élaboration du deuxième plan de développement économique et social (1965-1968). Si les grandes options sont prises à l'échelon le plus élevé dans le Conseil national du Plan et le Comité permanent (16), on constate par rapport au plan triennal une institutionnalisation de la participation du Parti à l'échelon local et régional.

Il a été créé, dans les gouvernorats, des comités régionaux ayant une compétence générale dans l'élaboration du Plan à l'échelon régional. Présidé par le Gouverneur, le Comité régional est composé des membres du Comité de Coordination du Parti, des représentants des organisations nationales, des agents locaux de l'administration centrale et de toute personne ayant une

(11) Cf. DUVERGER, *les partis politiques*, 4^e éd., p. 307.

(12) MARCZEWSKI, la démocratisation des démocrates populaires, *Revue française de science politique*, 1956, p. 793.

(13) H. BOURGUIBA, discours au Congrès de Bizerte devant la commission interne du Parti, 21 octobre 1964.

(14) H. BOURGUIBA, réunion du Comité central du P.S.D., 26 avril 1966, dans *l'Action*, 27 avril 1966.

(15) *J.O.R.T.*, 5 novembre 1963, p. 1563.

(16) Voir *Informations économiques* - Revue de la S.T.B. - Paris, 15 mai 1965, p. 14.

compétence particulière. Le Comité local, présidé par le délégué (17), groupe les représentants locaux du parti et les « compétences » locales.

En dehors de ces comités, les cellules, instances de base du parti, discutent aussi des positions qui seront soutenues par leurs délégués aux comités. Cette innovation a rencontré l'adhésion de la population qui, grâce au parti, se sent directement concernée par le plan. C'est un élément de démocratisation économique.

2°) *Choix des personnes* : les pré-sélections.

L'existence du parti unique posait à la Tunisie un problème lorsqu'il s'agissait d'exercer le suffrage universel. Où se trouvait le choix démocratique dans des élections à liste unique ? Le refuge dans l'abstention ou le vote blanc ne pouvait suffire.

Le président Bourguiba continue de justifier la candidature unique par le fait que la Nation n'en veut pas d'autre : « en Tunisie, chaque citoyen a le droit de faire acte de candidature qu'il appartienne ou non au Parti. Les citoyens peuvent aussi porter leur choix sur d'autres candidats que ceux du Parti. C'est ce qui s'est effectivement passé durant les premières années de l'indépendance. Donc, il n'y a aucune raison pour que cela ne se fasse pas de nouveau. Si d'autres organisations, d'autres courants de pensée ne présentent pas de candidats, c'est parce qu'ils se rendent compte qu'ils n'ont pas d'audience auprès du peuple » (18). Seuls les candidats du parti se présentent. La mystique du régime à l'égard de l'unité nationale, interdit, dans les circonstances actuelles, toute candidature parallèle. Pour permettre une participation plus réelle des citoyens à la vie politique, sans multiplier les candidatures, le Parti va organiser une sélection des candidats par des pré-élections.

Les listes électorales étaient auparavant établies par le bureau politique en accord avec le Gouverneur. Désormais, franchissant un pas de plus vers la démocratie authentique, ce sont les cellules de base du parti qui choisissent elles-mêmes les candidats. Cette innovation a été décidée lors de la réunion du Comité central du Parti socialiste destourien, le 26 avril 1966. Il s'agit en quelque sorte d'élections primaires, comme aux Etats-Unis : les candidats choisis par les électeurs dans la primaire du parti seront les candidats officiels. Le parti assure ainsi une « véritable fonction publique dans la préparation des élections parce que la désignation des candidats préfigure l'élection » (19). Mais aux Etats-Unis on distingue les primaires ouvertes et les primaires fermées, chaque parti réserve à ses propres adhérents le choix de ses candidats. Le système tunisien se rapproche bien entendu des primaires fermées à cette différence qu'aux Etats-Unis peuvent participer aux primaires fermées les simples sympathisants, même s'ils ne sont pas adhérents et ne cotisent pas au parti ; en Tunisie, seuls les adhérents assurent la sélection.

(17) Le délégué est un fonctionnaire régional qui dépend directement du gouverneur ; il ressemble au sous-préfet français.

(18) H. BOURGUIBA, conférence de presse du 24 mars 1966, à Carthage.

(19) Voir A. ΜΑΤΗΙΟΥ, *la vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes*, cours I.E.P., 1960, 61, fasc. III.

tion des candidats. Il est à noter que le système des pré-élections s'est développé dans les démocraties populaires et dans de nombreux pays nouvellement indépendants à régime de parti unique. Pour tous ces pays qui ne veulent pas, ou le plus souvent ne peuvent pas entrer directement dans un système de démocratie politique, les pré-élections constituent un premier pas vers une participation réelle des citoyens à la vie politique du pays.

La première expérience de pré-élection a eu lieu à l'occasion des élections municipales de mai 1966. Le Gouvernement a fait un gros effort de propagande pour intéresser la population à ces élections en insistant sur les réunions des cellules destouriennes dans tout le pays. La plupart du temps ces réunions étaient présidées par le Gouverneur de la région ou le Secrétaire général du comité de coordination (20). Les postulants à la candidature n'étaient pas encore entièrement libres ; en effet c'est le Comité de Coordination du Parti qui préparait une liste comportant un nombre de candidats supérieur au nombre fixé. La cellule n'avait plus qu'à ratifier cette liste, son choix consistant simplement à écarter les candidats en trop (21). Il semble que cette nouvelle procédure ait eu un certain succès parmi les militants de base du Parti. Les pré-élections constituent une sorte de soupape de sûreté permettant aux citoyens membres du Parti de désigner les candidats aux élections. Tout dépend bien entendu, du degré de liberté dans cette désignation. En dépit de la liste unique, le pouvoir donne ainsi l'illusion aux citoyens actifs que les élections procèdent d'un choix. Pour les citoyens passifs les pré-élections ne modifient pas beaucoup l'allure du régime. La démocratisation dont on parle reste intérieure au parti.

Le Parti socialiste destourien se démocratise mais il perd son emprise sur l'administration locale au profit d'une autorité politique désignée par le pouvoir. Les rapports entre le Parti et l'Etat se font désormais au profit de l'Etat et les rapports entre le Parti et le citoyen au profit de ce dernier. Le citoyen ne va pas se retrouver face à face avec l'Etat. Dans le même temps le Parti s'institutionnalise et devient de plus en plus l'intermédiaire obligé entre l'Etat et le citoyen.

II. — LES MANIFESTATIONS DE L'INSTITUTIONNALISATION

L'intégration du Parti dans la vie constitutionnelle et politique s'est trouvée récemment renforcée à l'échelon régional et central.

A) Echelon régional :

C'est à la suite du Conseil national du néo-destour du 2 mars 1963 que l'unité du pouvoir dans la région s'est faite au profit du Gouverneur. Ce fonctionnaire nommé par le Gouvernement et révocable *ad nutum* est à la fois représentant local de l'Etat et représentant local du Parti. Il préside les

(20) *L'Action*, 26 avril 1966.

(21) *L'Action*, 1^{er} mai 1966.

deux assemblées locales : le comité de coordination, organe du Parti et le conseil du gouvernorat, organe de la région.

Devant le Conseil national du néo-destour, le 2 mars 1963, le président Bourguiba avait annoncé la création d'une commission régionale unique fusion du comité de coordination et du conseil de gouvernorat. Cette commission, élue par les sections du Parti et les organisations nationales, aurait permis dans une même enceinte de discuter les décisions à prendre et les budgets à établir entre les hommes du Parti, les personnalités de la région et les techniciens de divers ordres. Ce projet de commission régionale unique aurait eu pour effet d'intégrer complètement le parti dans l'Etat. Les autorités ont finalement décidé de laisser subsister deux assemblées parallèles : l'une du Parti, l'autre de la région. Mais ce qui a été retenu du projet de commission régionale, c'est l'inclusion des membres du Comité de coordination du parti dans le conseil de gouvernorat modifié (22).

Le Comité de Coordination a été créé en mars 1963 et intégré dans le règlement intérieur adopté lors du Congrès de Bizerte d'octobre 1964 (23). Les membres du comité sont élus par des délégués des cellules (24) ; mais le secrétaire général du Comité est désigné par le Bureau Politique. Une des tâches du Comité consiste à « veiller à la coopération méthodique de l'appareil du Parti et de celui de l'Etat dans la région ». Le remplacement de l'ancien commissaire politique par le comité de coordination est un élément de démocratisation. A travers l'élection des délégués les adhérents des cellules vont pouvoir participer à l'élaboration des décisions régionales. Le Secrétaire général du comité est sous la tutelle directe du Gouverneur, ce dernier dirigeant et présidant le comité. Le rôle du Parti se trouve ainsi diminué. La création de cet organe permet au Gouverneur de rester en contact avec les représentants locaux du Parti et de leur imposer les vues du Gouvernement. Le Comité de Coordination se situe entre « les rouages de l'Etat et l'organisation de base du Parti » (25).

Le Conseil de gouvernorat de la loi du 30 décembre 1963 (26) est une collectivité publique locale dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est composé non plus comme en 1957 de membres nommés mais de membres élus au deuxième degré (27). La présence de tous les membres

(22) Le Conseil de gouvernorat, collectivité régionale a été créée par la loi du 17 août 1957, modifiée par la loi 63-54 du 30 décembre 1963.

(23) Voir art. 13 à 18 du Règlement intérieur. *Annuaire de l'Afrique du Nord 1964*.

(24) Dans l'*Annuaire de l'Afrique du Nord 1964*, p. 34, le professeur Ch. DEBBASCH semble confondre le comité de coordination avec le projet de commission régionale unique (voir *supra*). Dans le comité de coordination siègent uniquement les délégués des cellules du Parti.

(25) H. BOURGUIBA, conférence de presse du 24 mars 1966 à Carthage.

(26) Faute de précision dans les informations tunisiennes, l'auteur de la rubrique de politique intérieure de la revue *Maghreb* N° 7, janvier-février 1965, p. 28, a cru que le conseil de gouvernorat avait été supprimé par le pouvoir central à la suite du Congrès de Bizerte. Il n'est rien.

(27) Art. 2 L. du 30 décembre 1963 : « Le Conseil de gouvernorat se compose : 1°) du Gouverneur, Président; 2°) des membres du comité régional de coordination du parti néo-destour; 3°) d'un représentant de chaque organisation nationale désigné par le secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur proposition du Gouverneur et présentation de l'organisation intéressée; 4°) des Présidents des syndicats de commune. - Le Gouverneur peut, le cas échéant, convoquer à la réunion du conseil les chefs des services administratifs de la région et des représentants des conseils municipaux ».

du comité de coordination du néo-destour est significative. C'est, à notre connaissance, la première fois que le Parti en tant que tel figure dans un texte législatif. Cette consécration législative montre bien la volonté du pouvoir d'inclure de plus en plus le Parti dans l'Etat. Le Conseil du gouvernorat est donc essentiellement une émanation du Parti mais dans un cadre institutionnel et légal (28). La prédominance du Parti dans le conseil de gouvernorat a été accentuée implicitement par les termes de la résolution adoptée au Congrès de Bizerte (octobre 1964) «...les comités de coordination (étant) investis du pouvoir d'exercer des responsabilités régionales au sein des conseils de gouvernorat ».

Les textes et la pratique semblent donner plus d'importance au Comité de coordination qui se réunit plus souvent que le conseil de gouvernorat (29). Les mêmes problèmes ou presque sont inévitablement étudiés dans les deux organismes régionaux. Le maintien de ce parallélisme ne peut susciter de frictions les deux assemblées ayant une composition trop identique.

B) *Echelon central* :

A la suite d'une réunion commune du Gouvernement et du bureau politique, il a été décidé le 15 mars 1966 de créer le Conseil de la République (30) (31). Le président Bourguiba confirmait ainsi la nouvelle politique qui consiste à insérer le Parti dans l'Etat. Comme l'a souligné le Secrétaire d'Etat à l'information dans son commentaire : le Conseil de la République n'est que la consécration d'une pratique antérieure (32). Ce n'est pas la première fois que le président Bourguiba fait fonctionner des institutions sans texte, puis après expérimentation, les légalise officiellement. Il s'agit « d'institutionnaliser une pratique qui fait partie des traditions » (33). Le Conseil de la République se compose des membres du Gouvernement (les Secrétaires d'Etat) et des membres du bureau politique du Parti socialiste destourien (34). Le chef de l'Etat le convoque et le préside ; il lui soumet la politique générale du Gouvernement. Le Conseil de la République est chargé de désigner le Président intérimaire en cas de vacance du pouvoir. Ce dernier point va nécessiter une révision de la constitution.

1°) On aurait pu penser que la révision de la constitution soumise à une procédure spéciale (35), concernerait non seulement la modification de

(28) La constitution du 1^{er} juin 1959 prévoit en son art. 59 : « les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ».

(29) L'art. 4 de la loi du 30 déc. 1963 prévoit que le conseil de gouvernorat se réunit quatre fois par an. L'art. 19 du règlement intérieur prévoit que le comité de coordination se réunit au moins une fois par mois.

(30) Voir revue *Maghreb*, n° 15, mai-juin 1966 et Moncef Jaafar, l'*Action*, 16/3/66, « pour la pérennité des institutions ».

(31) En dépit des hésitations des commentateurs dues à la confusion des termes employés, le conseil de la République n'est pas le bureau politique élargi. Le bureau politique élargi est le comité central (voir organigramme, annexe).

(32) L'*Action*, 16 mars 1966, p. 2.

(33) H. Bourguiba, conférence de presse du 24 mars 1966.

(34) Voir art. 26 du règlement intérieur du Parti, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1964.

(35) Article 61 de la constitution du 1^{er} juin 1959.

l'article 51 sur l'intérim du Président de la République mais porterait aussi intégration du Conseil de la République au sein de la Constitution (36). L'Assemblée Nationale a eu à débattre de cette question dans sa séance du 2 juillet 1966. Deux textes étaient à l'ordre du jour : un amendement portant révision de l'article 51 de la Constitution et un projet de loi portant création du Conseil de la République. Ce projet est un projet de loi ordinaire, ce qui a tout lieu d'étonner quand on lit dans le rapport de la commission politique qu'il s'agit de créer un organe revêtant une grande importance quant au renforcement du régime républicain. La Tunisie ne possédant pas de loi organique, ce renforcement va se trouver soumis au régime de la loi ordinaire sans bénéficier des garanties de la loi constitutionnelle.

L'Assemblée Nationale a décidé sur proposition du secrétaire d'Etat à la présidence, d'ajourner l'examen du projet de loi en attendant que l'Assemblée se soit prononcée sur la révision de l'article 51. Le fait d'adopter ainsi la révision constitutionnelle puis le projet de loi ordinaire peut surprendre. La révision de l'article 51 qui introduit le Conseil de la République dans la Constitution, va être adoptée avant même qu'aucun texte légal ne dise ce qu'est le Conseil de la République. Mais cette façon de procéder est juridiquement logique. Il est normal d'adopter d'abord le texte le plus élevé dans la hiérarchie des normes juridiques afin que l'autre puisse s'y conformer. Procéder de façon inverse pourrait aboutir à de fâcheuses contradictions.

La révision de l'article 51 de la Constitution ne semble pas avoir suivi dans sa phase initiale le déroulement prévu par la Constitution. Alors que l'article 61 organise : une délibération de la commission intéressée, puis une résolution de révision et enfin une adoption à la suite de deux lectures, l'Assemblée Nationale a d'abord procédé à la résolution de révision puis a renvoyé le projet à une commission spéciale de dix membres. La résolution de révision porte sur deux points : d'une part, en cas de vacance par décès, démission ou empêchement, ce ne sont plus les membres du Gouvernement qui désignent l'intérim provisoire de la présidence mais le Conseil de la République, sur convocation du Gouvernement. D'autre part, l'Assemblée Nationale qui élit le nouveau Président de la République pour le reste du mandat à courir, doit se réunir dans les quarante-huit heures qui suivent la vacance.

2°) Le texte adopté lors de la séance de l'Assemblée nationale du 17 novembre 1966 diffère de la résolution de révision sur quatre points :

a) La vacance de la Présidence de la République résulte du décès, de la démission ou de l'« incapacité certaine » du Président. Le texte antérieur utilisait l'expression « empêchement absolu ». Il semble vain de rechercher une quelconque différence entre les deux rédactions. Dans tous les cas on écarte un empêchement « limité ». Reste le problème du caractère provisoire ou définitif de l'empêchement (comme dans la Constitution française). En effet, même une « incapacité certaine » peut être provisoire : une grave mala-

(36) C'est ce qui pouvait laisser croire le président Bourgiba lui-même dans sa conférence de presse du 24 mars 1966 : « Ces dispositions seront intégrées à la Constitution après sa révision par l'Assemblée Nationale ».

die peut mettre le Président en état d'incapacité certaine, mais provisoire s'il a des chances de guérir. Le nouveau texte n'a malheureusement pas résolu la question de savoir qui constate l'incapacité certaine. Le Président de la République ? Il se peut qu'il en soit justement incapable. On pourrait alors penser que c'est le rôle du Conseil de la République.

b) En cas de vacance de la présidence de la République, le Conseil de la République ne se réunit plus sur convocation du Gouvernement, mais obligatoirement et immédiatement, de sa propre initiative. On veut ainsi accélérer la réunion du Conseil de la République. Cette façon de procéder peut cacher une certaine méfiance vis-à-vis du Gouvernement qui déciderait de gérer provisoirement les affaires du pays. Ne risque-t-on pas de voir un conflit s'élever entre le Gouvernement et le Conseil de la République ? Il ne semble pas, dans la mesure où les mêmes hommes sont Secrétaires d'Etat et membres du Bureau politique ; il pourrait en être autrement si les deux organes étaient composés différemment. On remarquera que le Conseil de la République doit se réunir « conformément aux dispositions de la loi » ; or la loi sur le Conseil de la République, adoptée lors de la même séance, prévoit que le Conseil est convoqué et présidé par le Président de la République. Il est fort probable que la Présidence du Conseil de la République reviendra dans cette circonstance au Secrétariat d'Etat à la Présidence. Le Conseil de la République ainsi réuni procède à la désignation du Président de la République intérimaire parmi ses membres. Le texte ne précise pas si une majorité particulière doit être atteinte. Ou bien un dauphin aura été désigné avant la vacance par le Président Bourguiba, en ce cas, le Conseil de la République aura à cœur de réunir l'unanimité sur le nom du dauphin ; ou bien le combattant suprême disparu, des tendances opposées se manifesteront contestant le dauphin. Et l'on ne sait alors si le Conseil de la République acceptera un candidat ne recueillant que la simple majorité. Le document relatif à cette désignation est immédiatement communiqué au Président de l'Assemblée nationale.

c) L'Assemblée nationale doit élire le successeur pour le reste du mandat à courir. Elle ne se réunit plus dans les quarante-huit heures suivant la vacance, mais le cinquième jour. Malgré cet allongement de durée, la différence reste grande avec ce qui était prévu dans l'article 51 non modifié (réunion au cours de la cinquième semaine). Il est à noter que l'Assemblée nationale ne se réunit plus de plein droit, mais sur simple convocation de son Président. Les candidatures sont enregistrées suivant la même procédure que lors de l'élection normale du Président au suffrage universel, à savoir par une Commission spéciale. L'article 51 nouveau, précise que les candidatures doivent être enregistrées au cours des trois jours suivant la date de vacance. Il ne s'agit pas obligatoirement du candidat désigné par le Conseil de la République. Mais la personnalité qui assumera provisoirement (cinq jours au maximum) les charges de la Présidence de la République, présentera sans doute sa candidature ; il s'agira du candidat « officiel ». Si des divergences apparaissent au sein du Conseil de la République, le représentant d'une autre tendance pourra solliciter lui aussi les suffrages de l'Assemblée nationale.

Cette dernière se voit par conséquent attribuer un rôle d'arbitre dans

des circonstances particulièrement graves. La compétition sera d'autant plus serrée que la tendance non orthodoxe au sein du Conseil de la République pourra se retrouver au sein de l'Assemblée nationale. Contrairement à l'incompatibilité traditionnelle dans les régimes présidentiels les Secrétaires d'Etat peuvent être députés. Leur influence au sein de l'Assemblée en sera plus décisive.

d) L'élection du Président intérimaire par l'Assemblée nationale ne se fait plus à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième, 24 heures après le deuxième tour. Désormais, l'élection se fait à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative aux tours suivants, mais au cours d'une seule séance. La procédure est simplifiée, on veut aller vite. Il est précisé que l'élection a lieu au scrutin secret, ce qui accentuera encore les tentatives de divisions.

3°) Dans cette même séance du 17 novembre 1966, le projet de loi portant institution du Conseil de la République a été définitivement adopté et promulgué le 28 novembre 1966 (*J.O.R.T.*, n° 51).

Le texte de loi est très bref. Il stipule dans son article 1 qu'il a été institué un Conseil de la République convoqué et présidé par le Président de la République. L'article 2 dispose que ce Conseil se compose des membres du Gouvernement et des membres du bureau politique du Parti socialiste destourien. Le Conseil de la République (article 3) examine les affaires dont il est saisi par le Président de la République. Le Parti a donc été institutionnalisé deux fois au niveau de la loi ordinaire (loi du 30 décembre 1963 sur le Conseil de gouvernement et loi du 28 novembre 1966 sur le Conseil de la République) et une fois au niveau de la constitution par l'intermédiaire du nouvel article 51.

Les révisions sur la « succession » du Président de la République posent le problème de savoir qui va choisir son remplaçant ? Au Congrès de Bizerte de 1964, le président Bourguiba avait laissé entendre que le Comité central choisirait le nouveau Président et le proposerait au bureau politique dans les vingt-quatre ou quarante-huit heures. Le Gouvernement n'aurait plus qu'à entériner ce choix en utilisant la procédure constitutionnelle. A la réunion du Comité central du 26 avril 1966, une évolution est apparue. Désormais le Conseil de la République, organe d'Etat, nanti du pouvoir exécutif, choisit le Président intérimaire parce que « il n'a pas paru possible de réunir rapidement le comité central alors que le peuple pouvait s'alarmer » (37). Le Comité central élira ensuite le Président du Parti « qui pourrait être le chef de l'Etat désigné ».

Il s'est avéré plus urgent de désigner d'abord le chef de l'Etat puis le chef du Parti. Pour éviter que seuls les organes étatiques procèdent au choix du successeur, on a créé un nouvel organe : le Conseil de la République, émanation du Parti. Le Parti étant ainsi institutionnalisé à l'échelon le plus élevé, le Conseil de la République et l'Assemblée nationale peuvent sans

(37) H. BOURGUIBA, discours devant le Comité Central, 26 avril 1966. *L'Action*, 27 avril 1966.

dommage désigner un successeur. De l'inclusion du Parti dans l'Etat on passe à la confusion du Parti dans l'Etat.

*
**

Le bureau politique exécutif du Parti profite finalement de l'institutionnalisation.

On peut se demander si l'intégration du Conseil de la République dans la constitution ne va pas empêcher la création hypothétique d'un autre parti. On a suggéré (38) de ne pas préciser dans la révision constitutionnelle la composition du Conseil de la République et de laisser à une loi ordinaire, plus facile à modifier, le soin de préciser cette composition. C'est la solution qui a été adoptée, la révision constitutionnelle ne portant que sur l'article 51. Cette fiction juridique ne doit pas impressionner. Il s'agit bien, dans l'esprit des dirigeants, d'intégrer le parti unique dans l'Etat. Le Conseil de la République qui introduit une certaine collégialité dans le régime, permet au chef de l'Etat de diriger à la fois le Gouvernement et le Parti. Cette collégialité n'existait pas auparavant, au niveau des membres du Gouvernement, du moins constitutionnellement. L'introduction officielle d'un organe collégial auprès du chef du pouvoir exécutif est un événement important : « le Conseil examinera les questions qui lui sont soumises » ; il y a là l'amorce d'une délibération préalable aux grandes décisions nationales et par conséquent l'embryon d'un gouvernement véritablement collectif.

L'évolution constatée est encourageante. La Tunisie, le plus stable des pays neufs, cherche une forme de démocratie appropriée à sa situation économique, sociale et culturelle. Il serait vain de vouloir réaliser du jour au lendemain la démocratie de type européen. Certains ont présenté le parti unique comme une école de « démocratie potentielle » (cas de la Turquie kémaliste) (39), c'est en tout cas la voie officiellement choisie par le président Bourguiba.

D'autres (40) souhaitent une évolution des partis uniques dans le sens d'un fractionnement des tendances internes au Parti. L'amorce d'un mouvement vers la démocratie naîtrait de la coalition de ces tendances qui pourraient d'un commun accord établir les libertés essentielles. Il ne convient pas d'instaurer un système politique fondé sur l'affrontement : majorité-opposition. « Il est beaucoup plus facile de passer d'un régime de parti unique à une coalition » (41). Le régime tunisien qui repose sur une unité nationale authentique peut se libéraliser au sein même de son parti par un étalement au grand jour de ses tendances naturelles. L'alliance de ces tendances au sein d'une coalition préserverait l'unité nationale et permettrait de retrouver comme dans toute société, les deux courants : l'ordre et le mouvement.

Michel PRIEUR.

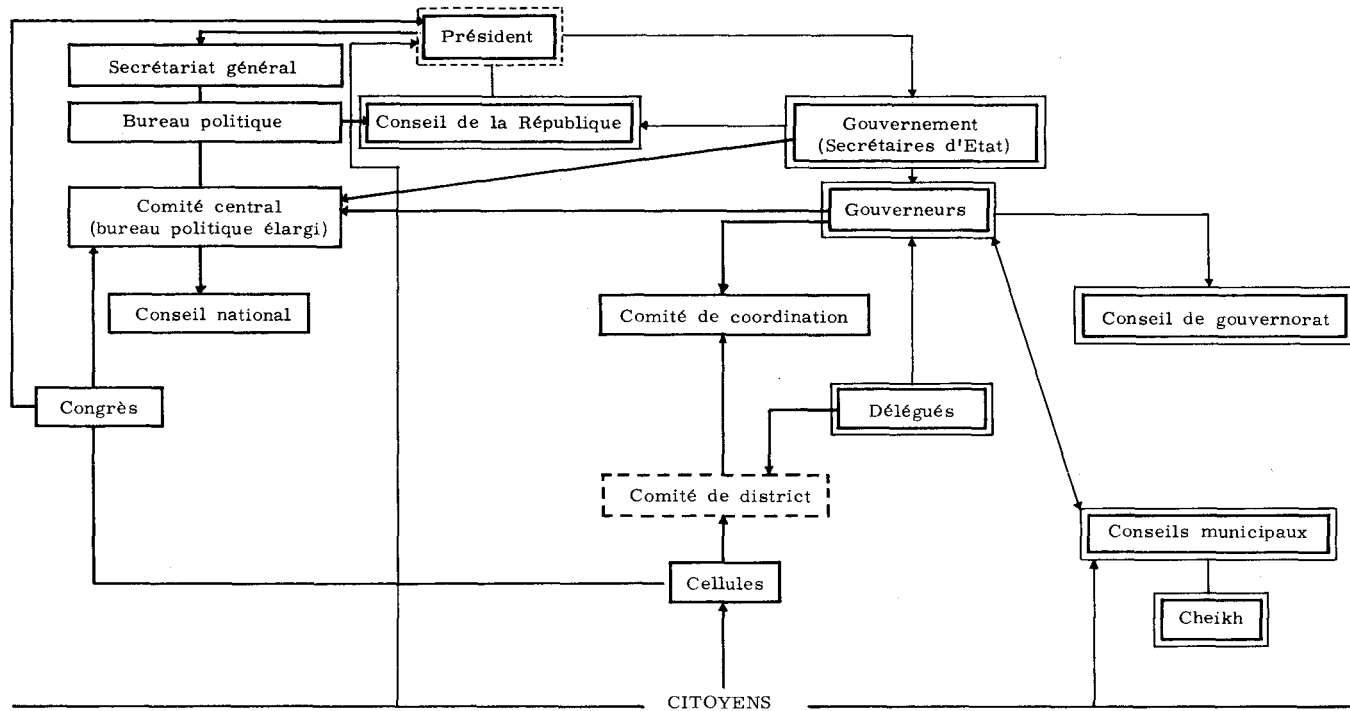
(38) Revue *Maghreb*, n° 15, mai-juin 1966, p. 23.

(39) DUVERGER, *Les partis politiques*, 4^e édition, p. 312.

(40) Arthur LEWIS, *La chose publique en Afrique occidentale*, Furturibles, S.E.D.E.I.S., 1966.

(41) A. LEWIS, *op. cit.*, p. 106.

ORGANIGRAMME DU PARTI ET DE L'ETAT



(----ne fonctionne pas encore)

ANNEXE