

ANALYSE DU PROJET DE CONSTITUTION TUNISIENNE

Note rédigée par le Comité juridique de Reporters sans frontières¹

L'Assemblée nationale constituante a publié, le 1er juin 2013, la dernière version de son projet de Constitution.

Des avancées substantielles ont été réalisées par rapport au projet du 22 avril dernier. Les différentes contributions et commentaires de la société civile, d'organisations

intergouvernementales et d'organisations de défense des droits de l'homme, ont été pris en compte. Pour autant, le projet n'est pas satisfaisant. Des modifications sont encore nécessaires pour que les autorités compétentes aillent au bout de l'élaboration d'une Constitution moderne et digne d'un Etat démocratique.

Préambule de la Constitution

Le préambule d'une Constitution est fondamental. Il doit permettre de faire référence à la valeur universelle des droits de l'homme, aux grandes déclarations des droits de l'homme de référence, aux traités internationaux. Il doit souligner les valeurs démocratiques. Il apporte l'éclairage sous lequel le texte doit être lu. Dans certains systèmes juridiques, partie intégrante des normes suprêmes, le préambule a une valeur constitutionnelle.

La philosophie du projet présenté le 23 avril 2013 n'était pas satisfaisante. L'incise du préambule précisait que les rédacteurs ont comme base notamment «des nobles valeurs humaines et des principes des droits de l'Homme universels, dans la mesure où ils sont en harmonie avec les spécificités culturelles du peuple tunisien». Ce dernier point anéantissait totalement la valeur universelle des droits de l'homme. Cette affirmation invalidait en effet toute protection qui pourrait le cas échéant être consacrée dans le corps même de la Constitution et allait à l'encontre du préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, selon lequel «la Charte des Nations unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et libertés de l'homme».

La nouvelle mouture a supprimé cette mention et cite uniquement les «nobles valeurs humaines et les principes

des droits de l'homme universels». Cependant, comme dans le projet antérieur, aucune référence n'est faite aux grands textes internationaux de protection des droits de l'homme. Seul un tel rappel permettrait de garantir de façon concrète le caractère universel des libertés fondamentales.

Il est également indispensable que la Constitution tunisienne rappelle les engagements internationaux du pays. À titre d'exemple, le préambule de la Constitution libanaise rappelle les engagements internationaux du pays. «Il est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations unies, engagé par ses pactes et par la Déclaration universelle des droits de l'homme». La constitution marocaine rappelle également ses engagements et la valeur universelle des droits de l'homme : «Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes des dits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus».

Si le préambule de l'actuel projet de Constitution précise également que «l'Etat garantit le respect des libertés et des droits de l'Homme», il faudrait insister sur le «respect» par la Tunisie de ces libertés. L'Etat a en effet une obligation positive de protection, mais également négative, de non interférence.

¹ Par Martine Ostrovsky, ancienne chef du service juridique de l'Agence France-Presse et avocate, Diane de Bellescize, professeur agrégée des facultés de droit et Prisca Orsonneau, avocate au barreau de Paris. Contact : justice@rsf.org

Consécration en demi-teinte du principe de protection de la liberté d'expression

Dans une Constitution, les libertés fondamentales doivent être gravées dans le marbre et les limitations de la liberté doivent être encadrées.

Le projet de Constitution prévoit dans son article 30, rédigé dans les mêmes termes que la version antérieure, que «les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication sont garanties.» Or, cette liberté n'est pas suffisamment définie. Il n'est pas précisé par exemple que cette liberté est garantie pour tous, sans question de statut, d'âge ou de nationalité, au-delà des frontières et pour tout mode d'expression et support. Il n'est pas fait non plus mention des communications sur Internet, des garanties sur le secret des sources ou de l'indépendance des médias.

Selon l'article 30 alinéa 2, cette liberté ne peut être limitée «que par une loi qui protège les droits des tiers, leur réputation, leur sécurité et leur santé.»

Le nouveau projet a introduit un article 48, visant à protéger la substance des droits et libertés garanties. Cette insertion constitue une avancée majeure car le projet du 22 avril ne garantissait pas les droits énumérés dans leur substance. Il prévoyait au contraire, systématiquement, des restrictions dans les cas fixés par la loi (article 22 - droit à la vie, article 24 - droit à la vie privée, article 40 -liberté d'expression).

Le nouvel article 48 dispose : «La loi détermine les restrictions relatives aux droits et libertés garanties par la présente Constitution et de leur exercice, sans que cela ne porte atteinte à leur essence. La loi n'est adoptée que pour protéger les droits d'autrui ou pour des raisons de sécurité publique, de défense nationale ou de santé publique. Les instances juridictionnelles veillent à la protection des droits et libertés de toute violation».

Ainsi la liberté d'expression pourra être restreinte pour les motifs suivants : les «droits des tiers», «leur réputation», «leur sécurité» et «leur santé» (article 30), «des raisons de sécurité publique, de défense nationale ou de santé publique» (article 48). Ces motifs de restriction sont admis au titre du paragraphe 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Cependant le projet n'a introduit aucune condition relative à la restriction elle-même, alors même que le Pacte international relatif au droit civils et politiques, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme, détaille les conditions de précision de la loi, de nécessité de la restriction et de proportionnalité.

Le paragraphe 3 du Pacte rappelle en effet que ces restrictions doivent «toutefois être expressément fixées par la loi» et doivent être «nécessaires» à la protection de l'intérêt invoqué. Pourquoi ces dispositions n'ont pas été reprises dans la nouvelle mouture ?

Le dernier alinéa de l'article 30 précise qu'«il est interdit de soumettre ces libertés à un contrôle préalable». Ce rappel est positif mais insuffisant,

le texte ne prévoyant aucune condition pour les restrictions a posteriori. Cette formulation laisse à penser qu'un contrôle après publication serait possible.

Même dans cette version améliorée, le juge et le législateur disposent d'un pouvoir trop large pour limiter la liberté. Il n'est donc pas certain que l'essence de celle-ci soit préservée. Certes, l'article 64 prévoit que seules des lois organiques peuvent régler «l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition», «les libertés et les droits de l'homme». Mais aucune limite n'est donnée à cette compétence.

L'article 31 relatif à l'accès à l'information doit quant à lui être reformulé. Les révisions apportées dans la nouvelle version ne sont pas satisfaisantes. La rédaction antérieure précisait que le droit à l'accès à l'information était protégé sauf s'il mettait en péril «la sécurité nationale ou l'intérêt général ou les données personnelles d'autrui». Le champ des exceptions est aujourd'hui encore plus large et indéfini puisque ce droit d'accès est garanti «à condition de ne pas compromettre la sécurité nationale ou des droits énoncés dans la Constitution». Afin de garantir un véritable droit d'accès à l'information, il est nécessaire de circonscrire les motifs légitimes de refus et de définir des garanties de procédure.

Les engagements internationaux de la Tunisie, grands absents de ce projet de Constitution

Pas plus que dans le préambule, le corpus de la Constitution ne fait référence aux engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits de l'homme.

L'article 136 de la Constitution définit un bloc de constitutionnalité auquel aucune révision de la Constitution ne peut porter atteinte. «Les acquis des droits de l'Homme et des libertés» sont certes cités, mais ces droits sont protégés tels que «garantis par la présente Constitution» et non pas tels que formulés dans les textes internationaux, dont la Déclaration Universelle des droits de l'homme ou le Pacte International relatif aux droits civils et politiques. En outre le terme «acquis», précédant «les droits de l'homme et les libertés» peut être sujet à discussion, notamment pour défendre une interprétation culturelle de ces «acquis». Ce terme n'est pas défini et reste à déterminer. En l'état actuel du texte, cette référence est dangereuse.

L'article 19, qui prévoit que «les traités internationaux approuvés par l'assemblée des représentants du peuple et ensuite ratifiés, ont un rang supra-législatif et infra-constitutionnel», doit être revu. Il affirme que la Constitution prévaut sur les engagements internationaux, qui peuvent donc être écartés. Dans ce contexte juridique, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne deviendrait en Tunisie qu'un chiffon de papier.

Les traités relatifs aux droits de l'homme et aux libertés devraient avoir une valeur au moins égale à celle de la Constitution.

Des améliorations sensibles mais insuffisantes concernant la liberté de conscience

Le 12 octobre 2012, le Président de l'Assemblée nationale constituante, Mustapha Ben Jaffar, s'est engagé à ne pas inscrire la criminalisation de l'atteinte au sacré dans la future Constitution (<http://fr.rsfs.org/tunisie-l-atteinte-au-sacre-ne-devrait-pas-12-10-2012,43534.html>).

Si le projet de Constitution ne prévoit en effet aucune incrimination explicite, ce qui est positif, une ambiguïté est cependant maintenue. En effet l'article 5 prévoit que « l'État est le garant de la religion » et le « protecteur du sacré ».

La formulation de l'article 5 peut ouvrir la porte à une incrimination du sacré, et ce d'autant que la formulation de l'article 48 est insuffisamment protectrice.

La nouvelle version du projet a certes introduit la liberté de conscience, ce qui est une avancée considérable. Cependant, du fait des circonstances, il conviendrait d'ajouter la liberté religieuse.

Un système de régulation dangereux

Le chapitre VI est relatif aux instances constitutionnelles indépendantes qui « œuvrent au renforcement de la démocratie ». Malgré les vives critiques concernant ce chapitre, aucun effort n'a été constaté.

L'article 124 de la Constitution est quasiment inchangé. Il introduit une « instance de l'information ». Le texte prévoit que cette instance composée « de neuf membres indépendants, neutres, compétents, expérimentés et intègres » sera « chargée de la régulation et du développement du secteur de l'information ». Elle devra veiller « à garantir la liberté d'expression et d'information, le droit d'accès à l'information et garantir un paysage médiatique pluraliste et intègre. »

Cette nouvelle autorité de régulation aura donc le pouvoir de réguler rien moins que « le secteur de l'information » dans son ensemble : la presse écrite, Internet, les réseaux sociaux, la radio et la télévision. Si la régulation est nécessaire dans les secteurs de la radio et de l'audiovisuel, un organe compétent pour l'ensemble du secteur de l'information est extrêmement dangereux et inutile. Quelles seront les compétences relatives à la « régulation » et celles liées au « développement » ? Pourquoi ne pas prévoir une instance spécifique pour les questions d'accès à l'information, comme c'est le cas dans la plupart des pays ?

Cette disposition est d'autant plus surprenante que l'HAICA a été officiellement créée le 3 mai dernier (<http://fr.rsfs.org/tunisie-la-haica-voit-enfin-le-jour-07-05-2013,44578.html>). Cette nouvelle institution devra-t-elle englober l'HAICA ou chapeauter l'ensemble du système d'information tunisien ?

Cet article est également contraire au principe d'auto-régulation qui doit gouverner la presse écrite.

L'article 125 prévoit la mise en place d'une « instance des droits de l'homme ». Ni le nombre de membres de cette instance, ni son mode de saisine ne sont précisés. Il serait souhaitable de prévoir une saisine par les justiciables. Les exigences requises pour être membre de l'instance de l'information sont plus sévères que celles demandées aux membres de l'instance des droits de l'homme : les uns doivent être « indépendants, neutres, compétents, expérimentés et intègres », alors que les autres n'ont besoin que d'être des « personnalités indépendantes et neutres ».

Conclusion

À la lecture de ce dernier projet, on constate que les auteurs ont fait des efforts pour se rapprocher des standards internationaux. Toutefois, ce texte présente encore des lacunes et laisse au gouvernement quelques portes de sortie pour s'affranchir des principes démocratiques qu'il proclame solennellement. Ce texte, souvent trop flou et lacunaire, est potentiellement dangereux en matière de respect des libertés publiques.

REPORTERS SANS FRONTIÈRES

POUR LA LIBERTÉ DE L'INFORMATION

REPORTERS SANS FRONTIÈRES, SecrÉTARIAT INTERNATIONAL

47 rue vivienne, 75002 Paris - France - Tel. 33 1 44 83 84 84 - Fax. 33 1 45 23 11 51 - Web : www.rsf.org - E-mail : rsf@rsf.org
- Ambroise Pierre - Bureau Afrique : afrique@rsf.org - Benoît Hervieu - Bureau Amériques : ameriques@rsf.org - Benjamin
Ismail - Bureau Asie : asie@rsf.org - Johann Bihl - Bureau Europe : europe@rsf.org - Soazig Dollet - Bureau Moyen-Orient :
moyen-orient@rsf.org - Martial Tourneur - Bureau Assistance : assistance@rsf.org - Comité juridique : justice@rsf.org - Contact Presse : presse@rsf.org

REPORTERS SANS FRONTIÈRES assure la promotion et la défense de la liberté d'informer et d'être informé partout dans le monde. L'organisation, basée à Paris, compte dix bureaux à l'international (Berlin, Bruxelles, Genève, Madrid, Montréal, New York, Stockholm, Tunis, Vienne et Washington DC) et plus de 150 correspondants répartis sur les cinq continents.

Responsable de la recherche : **Lucie Morillon**
Secrétaire général : **Christophe Deloire**