

ARTICLE 19

Tunisie: Projet de loi amendant et complétant les articles du Code pénal relatifs à la pénalisation des atteintes aux valeurs sacrées

Août 2012

Legal analysis

Résumé exécutif

Dans cette analyse, ARTICLE 19 appelle l'Assemblée nationale constituante tunisienne à ne pas adopter le Projet de loi visant à amender les articles du Code pénal relatifs à la criminalisation des atteintes aux valeurs sacrées (Projet de loi), qui restreint de manière excessive et illégitime l'exercice du droit à la liberté d'expression.

L'analyse d'ARTICLE 19 souligne trois problèmes graves inhérents à ce Projet de loi. Premièrement, les restrictions importantes du droit à la liberté d'expression qu'il veut imposer ne sont pas autorisées par la législation internationale, notamment parce qu'elles visent à garantir « des valeurs sacrées » et des « symboles » qui ne sont pas protégés par le droit international. Deuxièmement, il a des défauts conceptuels du fait qu'il emploie des termes vagues et s'abstient de fournir une liste détaillée de symboles sacrés. Cette proposition est de nature à engendrer des interprétations trop étendues de ses dispositions.

Troisièmement, ARTICLE 19 note que le Projet de loi va à l'encontre d'un consensus mondial croissant au sein des Etats et des organes des droits de l'homme eux-mêmes qui conviennent que l'interdiction de la diffamation des religions et la protection des symboles et des croyances sont des principes non seulement contraires aux garanties de la liberté d'expression, mais aussi contre-productifs et prédisposés à être utilisés contre les minorités religieuses qu'ils sont sensés protéger.

ARTICLE 19 soutient que l'adoption de ce Projet de loi constituerait une sérieuse régression pour la transition démocratique en Tunisie et un grave revers pour les Tunisiens qui ont tellement souffert de la censure et des restrictions multiples de leur liberté d'expression sous le régime de Ben Ali. Elle enverrait également un message totalement erroné à la communauté démocratique et aux militants et défenseurs des droits de l'homme du monde entier qui ont œuvré sans relâche pour dénoncer les dangers des lois contre le blasphème ou la diffamation, le dénigrement ou l'insulte des religions ou de concepts similaires. La liberté d'expression est indispensable à l'exercice d'autres droits humains en Tunisie, notamment la liberté de religion, l'égalité et la non-discrimination. La régression des normes susceptible de découler de la promulgation de ce Projet de loi compromettrait la protection de tous les droits humains, et constituerait une menace potentielle pour la transition du pays vers la démocratie.

ARTICLE 19 appelle l'Assemblée constituante tunisienne à ne pas adopter le Projet de loi et à s'abstenir de toute tentative d'introduire une législation similaire dans le futur. Nous enjoignons l'Assemblée constituante tunisienne à poursuivre la révision des lois nationales relatives à la liberté d'expression et à les aligner sur les normes internationales existantes dans ces domaines.

A propos du Programme juridique d'ARTICLE 19

Le programme juridique d'ARTICLE 19 plaide sur la scène internationale pour le développement de normes progressistes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information et pour leur mise en œuvre dans les législations internes de chaque pays. Le Programme juridique a publié un certain nombre d'ouvrages énonçant les normes du droit international et comparé et les meilleures pratiques en matière de diffamation, accès à l'information et réglementation de l'audiovisuel.

Sur la base de ces publications et de l'expertise juridique globale d'ARTICLE 19, le Programme juridique publie chaque année de nombreuses analyses juridiques, des commentaires de propositions de loi et de législations existantes qui portent atteinte au droit à la liberté d'expression. Mené depuis 1998 en vue de soutenir des réformes juridiques dans le monde entier, ce travail aboutit fréquemment à une amélioration substantielle des législations internes existantes ou en projet.

Tous les documents développés par le Programme juridique peuvent être consultés sur <http://www.article19.org/resources.php/legal/>.

Si vous souhaitez commenter ou débattre de ce document, ou si vous souhaitez attirer l'attention du Programme juridique d'ARTICLE 19 sur un point précis, vous pouvez nous contacter par courrier électronique à l'adresse legal@article19.org.

Pour obtenir de plus amples informations sur cette analyse, veuillez contacter Barbora Bukovska, directrice juridique d'ARTICLE 19, à l'adresse barbora@article19.org ou au tél. : +44 20 7324 2500. Pour en savoir plus sur les travaux d'ARTICLE 19 en Tunisie, contacter Agnes Callamard, directrice exécutive d'ARTICLE 19 à l'adresse agnes@article19.org.

Introduction

Dans ce rapport, ARTICLE 19 examine le Projet de loi visant à amender les articles du Code Pénal tunisien relatifs à la criminalisation des atteintes aux valeurs sacrées (Projet de loi)¹ et vérifie sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Le Projet de loi a pour but d'amender les articles du Livre II, Chapitre IV, Section XIII du Code pénal tunisien intitulé « De l'entrave à l'exercice des cultes » en introduisant un nouvel Article 165b, qui définit et protège les valeurs « sacrées ».² Le Projet de loi est accompagné d'un Exposé des motifs, également analysé dans ce document.

ARTICLE 19 peut fournir cette analyse grâce à sa grande expérience de la question de la liberté d'expression en Tunisie. A titre d'exemple, en 2011, nous avons rédigé des commentaires sur le Projet de décret relatif à la liberté de la presse et de la communication,³ le Projet de décret relatif à la liberté de la communication audiovisuelle,⁴ le Projet de Décret relatif à l'accès aux documents administratifs⁵ et la Loi électorale⁶, à différents stades du processus parlementaire. Par ailleurs, avec le temps, nous avons acquis une grande expertise en commentant un grand nombre de résolutions des Nations Unies relatives à la diffamation des religions, des législations internes sur le blasphème ou des cas juridiques jugés partout dans le monde.

Le Projet de loi a été présenté à l'Assemblée constituante tunisienne le 1^{er} août 2012 par le groupe Ennahda en réponse à des protestations qui ont eu lieu dans la banlieue de Tunis en juin 2012 suite à l'exposition d'œuvres artistiques jugées offensantes pour l'islam et les sentiments des musulmans. Au lendemain de ces protestations, le groupe Ennahda a publié un communiqué à l'Assemblée constituante déclarant que « les libertés d'expression et de création, bien que reconnues par le mouvement Ennahda, ne sont pas absolues, et ceux qui les exercent doivent respecter les croyances et les mœurs du peuple ». L'Exposé des motifs annexé au Projet de loi énumère un certain nombre d'incidents qui nécessitent selon ce groupe l'introduction de ce Projet de loi. Par exemple, l'Exposé des motifs indique que des

¹ Cette analyse s'appuie sur une traduction non officielle de l'arabe vers le français du Projet de loi et de l'Exposé des motifs qui l'accompagne. ARTICLE 19 décline toute responsabilité en cas d'éventuelles erreurs de traduction ou de commentaires basés sur une traduction erronée.

² Pour la version actuelle du Code pénal de Tunisie, Décret du 9 juillet 1913 sur la promulgation du Code pénal tunisien, JORT No. 79 du 1^{er} octobre 1913, voir <http://www.jurisitetunisie.com/tunisie/codes/cp/menu.html>. Les articles des sections respectives du Code pénal sont libellés comme suit :

Article 165: « Est puni de six mois d'emprisonnement et de cent vingt dinars d'amende, quiconque aura entravé ou troublé l'exercice des cultes ou cérémonies religieuses, et ce, sans préjudice des peines plus sévères encourues pour outrage, voies de fait ou menaces. »

Article 166: « Est condamné à 3 mois d'emprisonnement quiconque, dépourvu de toute autorité légale sur une personne, la contraint, par des violences ou des menaces, à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte. »

³ Voir <http://www.article19.org/resources.php/resource/2944/en/tunisia:-press-regulation>.

⁴ Voir: <http://www.article19.org/resources.php/resource/2942/en/tunisia:-broadcasting-regulation>.

⁵ Voir: <http://www.article19.org/resources.php/resource/2945/en/tunisia:-freedom-of-information>.

⁶ Voir: <http://www.article19.org/resources.php/resource/2943/en/tunisia:-elections>.

passants sur la voie publique et des habitués des espaces publics entendent « quotidiennement » des blasphèmes de toutes sortes « sous couvert d'un accès de colère ou en cas de dispute... ou encore à titre absurde et gratuit » ; une chaîne de télévision a diffusé un film « personnifiant l'entité divine » ou un graffiti représentant l'étoile de David a été dessiné sur le mur d'une mosquée. Pour les rédacteurs de ce texte, ces incidents et d'autres montrent la nécessité de légiférer contre ce type d'incident et d'adopter une « législation mondiale criminalisant les atteintes au sacré ».

L'analyse d'ARTICLE 19 n'approuve pas ces positions et soutient que le Projet de loi enfreint la législation internationale des droits de l'homme sur la liberté d'expression, la liberté de religion et l'égalité ainsi que les obligations internationales de la Tunisie dans ce domaine, pour les raisons suivantes :

- *Premièrement*, le Projet de loi vise à imposer des restrictions importantes de la liberté d'expression qui ne sont pas prévues par la législation internationale, en particulier en cherchant à protéger des « valeurs » et des « symboles » « sacrés » qui ne bénéficient pas d'une protection dans le droit international.
- *Deuxièmement*, quoiqu'il fournisse une liste de symboles sacrés, le Projet de loi a des défauts conceptuels dans la mesure où il emploie des termes vagues. Cette proposition est de nature à engendrer des interprétations trop étendues de ses dispositions.
- *Troisièmement*, ARTICLE 19 observe que le Projet de loi se heurte à un consensus mondial croissant dans les Etats et les organes des droits de l'homme eux-mêmes qui s'accordent sur le fait que l'interdiction de la diffamation des religions et la protection des symboles et des croyances sont non seulement contraires aux garanties de la liberté d'expression, mais aussi contre-productives et prédisposées à être utilisées abusivement, notamment contre des minorités religieuses.

ARTICLE 19 est également convaincu que l'adoption de ce Projet de loi serait une régression sérieuse pour la transition démocratique en Tunisie et un revers pour les Tunisiens qui ont tellement souffert de la censure et des restrictions de leur liberté d'expression sous le régime du président Ben Ali. Sa promulgation enverrait également un message totalement erroné à la communauté démocratique et aux militants et défenseurs des droits de l'homme dans le monde qui ont oeuvré sans relâche pour dénoncer les dangers de l'interdiction du blasphème ou de la diffamation, le dénigrement ou l'insulte des religions ou de concepts similaires.

Dans la section suivante, ARTICLE 19 examine en détail les articles du Projet de loi et de l'Exposé des motifs et rappelle les normes internationales pertinentes dans ce domaine. Sur la base de notre analyse, nous appelons l'Assemblée constituante tunisienne à rejeter le Projet de loi et à s'abstenir de toute tentative d'introduire des lois similaires dans le futur. Nous exhortons l'Assemblée constituante à poursuivre la révision de la législation interne sur la liberté d'expression et à l'aligner sur les standards internationaux pertinents dans ces domaines. ARTICLE 19 est prêt à fournir une aide et un soutien supplémentaires dans ce processus.

Analyse de la proposition d'amendement du Code Pénal (Projet de loi)

Le Projet de loi comprend la proposition d'un nouvel Article 165b du Code Pénal qui compléterait les dispositions existantes sur l'« entrave à l'exercice des cultes ». Il est accompagné d'un Exposé des motifs qui fournit une liste de motifs justifiant l'introduction du Projet de loi à l'Assemblée constituante. Cette section examine ces deux textes en détail.

Exposé des motifs

L'Exposé des motifs contient une explication des raisons pour lesquelles le groupe Ennahda souhaite faire adopter cette législation, et fournit des exemples d'incidents qui préoccupent les rédacteurs de ce texte.

ARTICLE 19 soutient que les motifs avancés par les rédacteurs doivent être sérieusement examinés à la lumière des obligations juridiques internationales de la Tunisie. En particulier, nous souhaitons mettre en relief les points suivants.

Motifs justifiant l'adoption de la législation protégeant les symboles sacrés

L'Exposé des motifs pointe le « vide juridique, au niveau du Code pénal et des autres lois » sur la protection des valeurs sacrées, qui nécessite d'amender et de compléter le Code pénal. Il souligne également qu'en qualité de représentant du peuple tunisien, l'Assemblée constituante est tenue « d'adopter une législation claire criminalisant les atteintes aux valeurs sacrées de notre peuple ».

Contrairement à ces déclarations, ARTICLE 19 pense que **l'adoption de ce Projet de loi s'opposerait, de fait, aux obligations de la Tunisie découlant de la législation internationale des droits de l'homme, qui n'accorde pas de protection juridique aux religions, aux valeurs et symboles.**

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁷ fournit le cadre juridique principal des obligations internationales de la Tunisie concernant les droits protégés par l'Article 19 (liberté d'opinion et d'expression),⁸ l'Article 18 (liberté de pensée, de conscience

⁷ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

⁸ L'Article 19 stipule :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontière, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

et de religion)⁹ et les Articles 2, 26 et 27 (égalité devant la loi et interdiction de la discrimination).¹⁰

La Tunisie a signé le PIDCP le 30 avril 1968 et l'a ratifié le 18 mars 1969 sans réserve ; elle est de ce fait juridiquement contrainte par le Pacte de respecter la totalité des obligations qui en découlent. En particulier, la Tunisie est tenue de promulguer des lois pour lui donner effet au niveau interne et de mettre sa législation en conformité avec les dispositions du PIDCP.¹¹ ARTICLE 19 rappelle également que l'Article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que :

Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.

Le Comité des droits de l'homme, organe des Nations Unies chargé de superviser la mise en œuvre du PIDCP par les Etats parties, a expliqué que :

Toutes les autorités de l'Etat (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit... sont à même d'engager la responsabilité de l'Etat partie.

-
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

⁹ L'Article 18 stipule:

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.
2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.
3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.
4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

¹⁰ Le principe d'égalité est protégé, entre autres, par les Articles 2 et 26 du PIDCP. L'Article 2(1) stipule: « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

L'Article 26 du PIDCP stipule que : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

¹¹ Article 2(2) du PIDCP; Articles 2(1)(b) et 15 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

Le Comité des droits de l'homme stipule également que les Etats parties sont tenus de :

(...) prendre les mesures nécessaires pour donner effet dans l'ordre interne aux droits énoncés dans le Pacte. Il s'ensuit que si les droits énoncés dans le Pacte ne sont pas déjà protégés par les lois ou les pratiques internes, les Etats parties sont tenus, lorsqu'ils ont ratifié le Pacte, de modifier leurs lois et leurs pratiques de manière à les mettre en conformité avec le Pacte. Dans le cas où il existe des discordances entre le droit interne et le Pacte, l'Article 2 exige que la législation et la pratique nationales soient alignées sur les normes imposées au regard des droits garantis par le Pacte.¹²

La Tunisie est aussi un membre de l'Union africaine et signataire du principal instrument des droits de l'homme sur le continent africain. Nous notons que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)¹³ garantit le droit à la liberté d'expression dans son Article 9.¹⁴ Par ailleurs, la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (Déclaration africaine), adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2002, dans l'Article II, énonce les principes suivants :

1. Aucun individu ne doit faire l'objet d'une ingérence arbitraire à sa liberté d'expression.
2. Toute restriction à la liberté d'expression doit être imposée par la loi, servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique.

Rappelons que le droit à la liberté d'expression s'applique, en vertu de ces dispositions, non seulement aux informations et aux idées généralement considérées utiles ou correctes, mais aussi à tout type de fait ou d'opinion pouvant être communiqué. En particulier, le Comité des droits de l'homme a rappelé que l'Article 19 du PIDCP s'applique « (...) à toute nouvelle ou information, à toute forme d'expression commerciale ou annonce publicitaire, à toute œuvre d'art, etc. ; il ne devrait pas être considéré comme s'appliquant uniquement aux moyens d'expression politique, culturelle ou artistique ».¹⁵

De plus, le droit à la liberté d'expression s'applique également à des informations contestées, fausses ou même choquantes ; le simple fait qu'une idée ne soit pas appréciée ou jugée incorrecte ne peut justifier d'interdire à une personne de l'exprimer.

Bien que le droit à la liberté d'expression ne soit pas absolu au regard du droit international, il peut être soumis à des restrictions dans des circonstances précises, sous réserve de répondre aux critères du « triple test » des limitations autorisées. Cela signifie que les restrictions doivent être fixées par la loi, servir un objectif énoncé dans l'Article 19(3) du

¹² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31: Nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, paragraphes 4 et 13.

¹³ Adoptée le 27 juin 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

¹⁴ L'Article 9 de la CADHP stipule que:

1. Toute personne a droit à l'information.
2. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.

¹⁵ *Ballantyne et Davidson c. Canada*, Communication No 359/1989 et *McIntyre c. Canada*, Communication No 385/1989, UN Doc CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev 1, 5 mai 1993 Annexe paragraphe 11.3.

PIDCP et être nécessaires à la poursuite de cet objectif. Comme l'a stipulé le Comité des droits de l'homme :

toute restriction ... doit être autorisée par les dispositions pertinentes du Pacte. ... les Etats doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte. De telles restrictions ne peuvent en aucun cas être appliquées ou invoquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même d'un droit énoncé dans le Pacte.¹⁶

De même, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion peut être également limité dans des circonstances spécifiques, similaires (mais non identiques) aux restrictions autorisées par l'Article 19(3) du PIDCP. Le droit à la liberté de religion reposant sur le droit qu'a toute personne d'adopter la religion de son choix, l'Article 18 du PIDCP précise bien qu'il doit être accompagné d'un discours libre sur les avantages et les inconvénients des religions manifestées individuellement.

ARTICLE 19 souhaite également attirer l'attention de l'Assemblée constituante sur le fait que le PIDCP n'autorise aucune restriction de l'exercice du droit à la liberté d'expression dans le but de garantir le respect de valeurs, de croyances ou de religions ou de les protéger contre la diffamation ou des atteintes.

Le PIDCP (et d'autres traités des droits de l'homme) **protège les droits des personnes individuelles et**, dans certains cas, des groupes, mais **il ne s'applique pas à des entités abstraites comme des valeurs, des religions, des croyances, des idées ou des symboles**. Comme noté ci-dessus, l'Article 19(3) du PIDCP autorise des restrictions de la liberté d'expression uniquement lorsqu'elles sont nécessaires « au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques », ce qui exclut la protection de valeurs, croyances ou religions.

De plus, le Comité des droits de l'homme n'a pas reconnu la notion de protection de « valeurs » et ne considère pas l'interdiction de la « diffamation des religions » comme un motif légitime de restriction de l'exercice de la liberté d'expression. Il a néanmoins soutenu que le droit à la liberté d'expression revêt une importance primordiale dans toute société, et que toute limitation de ce droit doit répondre aux critères stricts d'un test.¹⁷

Plus récemment, dans son Observation générale n° 34 relative au PIDCP, le Comité des droits de l'homme stipule que :

Les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance, y compris les lois sur le blasphème, sont incompatibles avec le Pacte, sauf dans les circonstances spécifiques envisagées au paragraphe 2 de l'Article 20 du

¹⁶ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31: Nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, paragraphe 6.

¹⁷ Voir *Kim c. République de Corée*, Communication No 574/1994, constatations adoptées le 3 novembre 1998 et *Park c. la République de Corée*, Communication No 628/1995 constatations adoptées le 20 octobre 1998.

Pacte.¹⁸

Plus important encore, cet article de l'Observation générale n° 34 reflète non seulement la jurisprudence antérieure du Comité des droits de l'homme mais renforce aussi la position d'autres organes des droits de l'homme, notamment le Conseil des droits de l'homme qui a abandonné toute référence à la « diffamation des religions » depuis l'adoption de la Résolution 16/18 en avril 2011 (voir ci-dessous).

Outre le Comité des droits de l'homme, d'autres organes internationaux ont souligné que la protection des symboles, des religions et des convictions était incompatible avec le droit international.

Les Rapporteurs spéciaux sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, sur la liberté de religion ou de conviction, et sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée ont condamné à maintes reprises les lois interdisant la « diffamation des religions » et/ou le blasphème parce qu'elles sont prédisposées à être utilisées contre les minorités religieuses et les hétérodoxes. Par exemple :

- Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a déclaré que les restrictions du droit à la liberté d'expression étaient conçues dans le but de protéger les individus contre des violations directes de leurs droits et non pour protéger des systèmes de croyance des critiques externes ou internes¹⁹.
- Dans leur Déclaration conjointe de décembre 2008, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont rappelé que les restrictions de la liberté d'expression en vue de prévenir l'intolérance doivent être limitées dans leur portée à l'apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou la violence.²⁰
- Les Rapporteurs spéciaux sur la liberté de religion ou de conviction et sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée ont rappelé que le droit à la liberté de religion protège d'abord l'individu et, dans une certaine mesure, les droits collectifs de la communauté concernée, mais ne protège pas les religions et les convictions per se.²¹ Le Rapporteur

¹⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale No. 34: Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression, adoptée à la 102e session à Genève, 11-29 juillet 2011, paragraphes 48-49.

¹⁹ Comité des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Ambeyi Ligabo, 28 février 2008 A/HRC/7/14, paragraphe 85.

²⁰ Déclaration conjointe du 10 décembre 2008, disponible sur <http://www.article19.org/data/files/pdfs/other/joint-declaration-on-defamation-of-religions-and-anti-terrorism-and-anti-ext.pdf>.

²¹ Rapport pour la Seconde Session du Comité des droits de l'homme, A/HRC/2/3, 20 septembre 2006, paragraphe 38.

spécial sur la liberté de religion ou de conviction a récemment rappelé que le droit à la liberté de religion ou de conviction « n'englobe pas le droit de voir sa religion ou sa conviction à l'abri de la critique ou de la dérision ». ²²

Le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a également reconnu que si la diffamation des religions peut offenser des personnes et heurter leurs sentiments, elle n'entraîne pas forcément une violation de leurs droits à la liberté de religion. ²³

De la même manière, les *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, élaborés par ARTICLE 19 au cours de discussions qui ont rassemblé des hauts représentants de l'ONU et des experts internationaux sur la liberté d'expression et l'égalité en 2009, soulignent que « les Etats ne doivent pas interdire la critique, ou les débats, sur des idées, des croyances ou des idéologies, des religions ou des institutions religieuses particulières » tant que ces discours ne constituent pas une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la haine. ²⁴

En conséquence, **toute tentative de légiférer dans le but de protéger des valeurs, des religions ou des symboles contre les attaques, le dénigrement ou la diffamation doit être rejetée et considérée comme une restriction abusive du droit à la liberté d'expression.**

Tendances actuelles sur la diffamation des religions aux Nations Unies

Autre raison justifiant l'introduction du Projet de loi, l'Exposé des motifs rappelle le fait que « le monde islamique, dont fait partie la Tunisie, demande aujourd'hui instamment d'adopter une législation mondiale criminalisant les atteintes au sacré ».

L'Assemblée constituante tunisienne doit noter que le soutien à l'interdiction de la diffamation des religions par le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies a toujours créé des dissensions et a cessé en 2011.

La première résolution promouvant le concept de « diffamation des religions » a été introduite à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (aujourd'hui le Conseil des droits de l'homme) en 1999 par le Pakistan au nom de l'Organisation de la Conférence islamique. ²⁵ Cette résolution a été présentée au Conseil des droits de l'homme jusqu'en 2010 et des résolutions similaires ont été introduites à l'Assemblée générale en 2005. Les résolutions sont des textes non contraignants sur le plan juridique.

En avril 2011, le Conseil des droits de l'homme a abandonné le concept de « diffamation des religions » et adopté la Résolution 16/18 sur la « Lutte contre l'intolérance, les stéréotypes

²² Rapport des Rapporteurs spéciaux sur la liberté de religion ou de conviction et sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, U.N. Doc. A/HRC/2/3 (20 septembre 2006).

²³ Groupe de travail sur la détention arbitraire, Opinion No 35/2008 (Egypte), Communication adressée au gouvernement le 6 décembre 2008, paragraphe 38.

²⁴ ARTICLE 19, *Les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, avril 2009, paragraphe 12.3; disponible sur <http://www.article19.org/advocacy/campaigns/camden-principles/index.html>.

²⁵ Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'homme, Draft Res.: Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination, U.N. Doc. E/CN.4/1999/L.40 (20 avril 1999)

« négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence visant certaines personnes en raison de leur religion ou de leur conviction ». ²⁶ Reconnaisant le droit international sur la liberté d'expression, la liberté de religion et l'interdiction de la discrimination, la Résolution a été présentée par le Pakistan sans aucune référence à la diffamation des religions et a été adoptée par consensus.

La Résolution de 2011 signale un abandon fondamental de la notion de protection des convictions et symboles religieux. La nouvelle résolution ne vise pas à restreindre une expression pacifique mais demande des mesures positives, dont l'éducation et le renforcement de la sensibilisation.

Cette position a été ensuite consolidée en décembre 2011 lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 66/167 ²⁷, qui présente de grandes similitudes avec la Résolution 16/18 de l'Assemblée générale. Ces deux résolutions semblent annoncer une nouvelle ère de la protection de la liberté d'expression et de la liberté de religion aux Nations Unies. Aucune résolution sur la diffamation des religions n'a été adoptée en 2012.

De ce fait, ARTICLE 19 exhorte **les députés et le gouvernement tunisiens à s'associer à la communauté internationale dans sa volonté d'abandonner le concept de diffamation des religions et de se focaliser sur la lutte contre l'intolérance religieuse.**

Efficacité de la législation interdisant la diffamation des valeurs, des religions et des convictions

L'Exposé des motifs soutient également que « l'adoption de cette législation contribuera à limiter les atteintes aux valeurs et aux symboles sacrés ... et permettra, également, d'épargner au pays le recours à des actions extrajudiciaires ».

ARTICLE 19 n'est pas d'accord avec ces affirmations. Le Projet de loi risque en fait d'accroître les préjugés et de compromettre le principe d'égalité dans la société tunisienne.

- S'il est adopté, le Projet de loi **violera l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction des croyants et des non-croyants** : Le Projet de loi vise à protéger des « valeurs sacrées » qui comprennent, entre autres, des convictions, des idées et des philosophies religieuses. Cependant, différentes religions connaissent des conflits inhérents à propos de certaines affirmations. Ce qui peut être une notion fondamentale dans une religion peut devenir blasphématoire et relever d'une doctrine interdite dans une autre religion. L'Etat n'est pas sensé juger quelles idées et quels enseignements religieux sont acceptables et méritent d'être protégés. La promulgation de la loi serait laissée aussi à la discrétion des responsables de l'application de la loi qui seront libres d'agir en fonction de leurs propres préjugés. Enfin, le Projet de loi renforcera le pouvoir des majorités contre les hétérodoxes et l'Etat contre les individus.

²⁶ Disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/18.

²⁷ Résolution de l'Assemblée générale, A/RES/66/167, 27 mars 2012; à consulter sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/84/PDF/N1146884.pdf?OpenElement>.

- ARTICLE 19 note que le droit à la liberté de religion ou de conviction exige que tous les individus soient protégés *quelle que soit* leur religion ou conviction. Remarquant que « les croyants hétérodoxes ou modérés sont marginalisés et doivent faire face à des problèmes interreligieux ou intrareligieux », la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction a critiqué « les lois ouvertement discriminatoires à l'égard de personnes en raison de leur religion ou de leurs convictions ou de leur absence apparente de ferveur religieuse ». ²⁸ Elle a également rappelé que les Etats ont l'obligation positive de créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur religion. ²⁹
- Par ailleurs, la liberté de religion ou de conviction comprend la liberté d'adhérer *ou non* à des croyances religieuses et de pratiquer *ou non* une religion. Comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté de religion ou de conviction est également « un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société ». ³⁰ De plus, la liberté de religion comprend « le droit de ne pas divulguer sa religion ou sa conviction religieuse et de ne pas être obligé d'agir en sorte qu'on puisse tirer comme conclusion » qu'une personne « a – ou n'a pas – de telles convictions ». ³¹
- Le Projet de loi risque de fournir un **outil autorisant la discrimination de croyants religieux ou de religions et convictions autres que ceux mentionnés dans le Projet de loi, ou la discrimination d'athées** : ARTICLE 19 pense que ces individus vivraient dans la crainte constante de violer le Code pénal s'ils exprimaient des interprétations divergentes des « valeurs sacrées » énoncées dans l'Article 165b. De ce fait, ils subiraient une discrimination parce qu'ils exercent leur liberté de religion ou de conviction ou parce qu'ils n'adhèrent à aucune religion.
- A cet égard, ARTICLE 19 note que l'ancienne Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction est préoccupée par le fait que des lois similaires au Projet de loi proposé peuvent être appliquées de façon discriminatoire. Elle a observé que ces dispositions nationales ont tendance à être appliquées de manière discriminatoire et a noté qu'elles punissent de façon disproportionnée des membres des minorités religieuses, des croyants modérés et non-théistes ou athées. ³² La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par le fait que les minorités religieuses et les nouveaux mouvements religieux sont en butte à diverses formes de discrimination et

²⁸ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction au Conseil des droits de l'homme, Asma Jahangir, 21 décembre 2009 A/HRC/13/40 paragraphe 34.

²⁹ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction au Conseil des droits de l'homme, Asma Jahangir, 21 décembre 2009 A/HRC/13/40 paragraphe 34.

³⁰ *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Requête No 14307/88, 25 mai 1993.

³¹ *Sinan Isik c. Turquie*, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Requête No 21924/05, arrêt du 2 février 2010.

³² Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction au Conseil des droits de l'homme, Asma Jahangir, UN Doc. A/HRC/4/21, 26 décembre 2006, paragraphe 43.

d'intolérance imputables à la fois aux politiques suivies, à la législation en vigueur et à la pratique des Etats.³³ Le Comité des droits de l'homme est également préoccupé par « toute tendance visant à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante ». ³⁴

ARTICLE 19 exhorte l'Assemblée constituante à rejeter toute justification du Projet de loi du fait de son inefficacité. Nous encourageons donc les législateurs et le gouvernement à promouvoir un débat public sur de nombreuses questions au sein de la société.

Enoncé du nouvel Article 165b

L'élément principal de ce Projet de loi est la proposition d'un nouvel Article 165b du Code pénal libellé comme suit :

Est puni de deux ans d'emprisonnement et de deux mille dinards d'amende quiconque aura porté atteinte au sacré. On entend par sacré : Allah, le Tout Puissant, le Très-Haut ; ses prophètes ; les livres sacrés, la Sunna de Mohammed, sceau des prophètes ; la sainte Kabaa, les mosquées, les églises et les synagogues. On entend par atteinte au sacré : « l'injure, l'insulte, la dérision, la déconsidération ou la profanation matérielle ou morale des symboles sacrés, par la parole, l'image ou l'action, ainsi que la représentation d'Allah et de ses prophètes ». La peine est doublée en cas de récidive.

ARTICLE 19 souhaite rappeler que toute restriction de la liberté d'expression doit être soumise aux critères requis par le triple test. Les dispositions du nouvel Article 165b ne répondent pas au triple test pour les raisons suivantes :

- **L'Article 165b ne respecte pas le critère selon lequel toute restriction doit être « fixée par la loi ».** Cette condition exige plus qu'une simple loi écrite. La législation doit également se soumettre à certaines normes de clarté et de précision, afin de permettre aux citoyens d'anticiper les conséquences de leurs actes sur la base de la loi. Des décrets formulés en termes vagues, et dont la portée n'est pas claire, ne satisfont pas ce critère et constituent par conséquent des restrictions illégitimes de la liberté d'expression.

Dans ce cas, le projet de loi emploie une formulation vague, qui donne aux autorités le pouvoir d'appliquer l'Article 165b à toute conduite qu'ils jugent conforme à leurs critères. Que signifie au juste le mot « insulte »? Quels actes peuvent être qualifiés d'« insultes »? Que faut-il entendre exactement par la « profanation morale » de « symboles sacrés »? Comment doit-on définir la « dérision »? Quel type de comportement peut être qualifié de « déconsidération » d'un symbole sacré ? Les réponses à chacune de ces questions soulèvent une multitude de nouvelles interrogations. Tous ces termes

³³ Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, UN Doc. A/HRC/4/21, 26 décembre 2006, paragraphe 43.

³⁴ Observation générale No. 22 du Comité des droits de l'homme : Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (Article 18), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 30 juillet 1993, paragraphe 2.

sont tellement subjectifs qu'il est impossible de prédire quand une personne commet un crime en vertu de l'Article 165b sachant qu'il sera déterminé comme tel uniquement après coup, sur la base d'une interprétation subjective du langage utilisé et d'une évaluation subjective de l'application de la loi.

ARTICLE 19 considère qu'il est impossible de laisser les responsables de l'application de la loi ou les autorités judiciaires répondre à ces questions, au risque d'entraîner des résultats arbitraires dont les implications seraient considérables pour la société tunisienne et sa capacité à vivre à l'abri de la peur et de l'arbitraire.

- Par ailleurs, **les restrictions de la liberté d'expression prévues dans l'Article 165b du Projet de loi ne poursuivent pas un objectif légitime** comme le requiert l'Article 19(3) du PIDCP. Comme noté dans le chapitre précédent, « les valeurs sacrées », les convictions religieuses, les livres et les lieux de culte ne sont pas protégés contre les attaques verbales ni protégés par la législation internationale. De plus, ARTICLE 19 pense que ce projet de loi renforcera la capacité de l'Etat à cibler des opinions hétérodoxes ou certaines convictions. De ce fait, ces dispositions sont illégitimes au regard de la législation internationale des droits de l'homme.
- Enfin, **les interdictions introduites par l'Article 165b du Projet de loi ne répondent pas au critère de nécessité**. Le principe de nécessité exige que les restrictions entravent le moins possible la liberté d'expression, et, en particulier, qu'elles ne limitent pas l'expression d'une manière large et non ciblée. L'impact des restrictions doit être également proportionné, c'est-à-dire que le préjudice causé par une restriction ne doit pas excéder ses avantages au regard de l'intérêt visé.
- Comme expliqué ci-dessus, l'interdiction de la diffamation des religions, ou des attaques contre des valeurs, des religions ou des convictions limitent effectivement la liberté d'expression au sens large et sont disproportionnées par rapport aux avantages présumés. De plus, ils violent également les droits des minorités religieuses et des athées. ARTICLE 19 rappelle également que la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction a souligné que « les termes de 'religion' et 'conviction' doivent être interprétés au sens large et que la protection des droits de l'homme ne se limite pas aux membres des religions ou religions et croyances ayant des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques similaires à celles des religions traditionnelles. Il appartient aux fidèles eux-mêmes de définir les contenus d'une religion ou d'une conviction. »³⁵ Comme l'a rappelé le Comité des droits de l'homme, « aucune restriction ne peut être apportée à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction ». ³⁶ Les normes internationales imposent également aux Etats l'obligation de prendre « des mesures pour créer des conditions propres à permettre

³⁵ Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, 17 juillet 2009 A/HRC/64/159 paragraphe 31.

³⁶ Observation générale No. 22 du Comité des droits de l'homme : Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 30 juillet 1993, paragraphe 8

aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes ». ³⁷

Par conséquent, des lois qui engendrent la peur de poursuites judiciaires contraignent de fait une personne ou un groupe à adhérer à une religion ou une croyance qu'ils n'ont pas librement choisie, et sont contraires aux garanties de la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de croyance.

En conclusion, ARTICLE 19 soutient que le Projet de loi examiné en détail dans cette analyse présente des carences irrémédiables sur le plan des droits de l'homme. La liberté d'expression est cruciale pour l'exercice d'autres droits humains en Tunisie, dont la liberté de religion, l'égalité et la non-discrimination. La régression des normes qui résulterait de la promulgation de ce Projet de loi compromettrait de ce fait la protection de tous les droits humains, et menacerait la transition démocratique dans le pays. Le Projet de loi doit par conséquent être rejeté dans sa totalité.

³⁷ Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale, résolution 47/135 du 18 décembre 1992, paragraphe 4(2).