

ARTICLE 19

Tunisie : La protection de
la liberté d'expression et
la liberté de
l'information dans la
nouvelle constitution

Septembre 2012

Sommaire

Les commissions de l'Assemblée Nationale constituante de la Tunisie, élue en octobre 2011, ont terminé les travaux de rédaction du l'avant-projet d'une nouvelle constitution pour la Tunisie. Le texte de ce l'avant-projet de de constitution sera prochainement discuté en séance plénière de l'Assemblée Nationale Constituante. En réalisant la présente analyse juridique, ARTICLE 19 vise à appuyer et encourager le débat parlementaire autour de ce texte, et en particulier, ses dispositions relatives aux libertés d'expression et d'information.

Dans ce document, ARTICLE 19 examine la conformité au droit international des droits de l'Homme des nouvelles dispositions constitutionnelles protégeant la liberté d'expression et la liberté d'information. Cette analyse se base sur les normes juridiques internationales sur la liberté d'expression, y compris les décisions de tribunaux internationaux et régionaux des droits de l'Homme, ainsi que sur l'interprétation officielle du droit international des droits de l'Homme par le Comité des Nations Unies des droits de l'Homme et celle du Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression.

De façon plus spécifique, ARTICLE 19 apprécie les efforts des rédacteurs de ce l'avant-projet de la nouvelle constitution visant à assurer une transition démocratique du pays réussie en adoptant des dispositions constitutionnelles qui garantissent les libertés d'expression et d'information. Cependant, il ressort de notre analyse de ce texte que les dispositions relatives à la liberté d'expression et d'information ne sont pas pleinement conformes aux standards internationaux en la matière.

Premièrement, les restrictions du droit à la liberté d'expression et la liberté d'information, ainsi qu'au droit d'accès à l'information que l'Assemblée constituante veut adopter sont incomplètes et ne correspondent pas entièrement aux exigences des instruments internationaux. Deuxièmement, la protection de la liberté des médias n'est pas suffisamment explicite. De plus, les dispositions relatives à l'instance indépendante de l'information sont incompatibles avec les normes internationales et offrent des garanties d'indépendance très insuffisantes. Troisièmement, la protection de la religion, ainsi que des valeurs sacrées et la criminalisation de leur atteinte, ne sont pas autorisées par le droit international. Quatrièmement, la protection des droits de la femme, notamment en appliquant le « principe de complémentarité », marque une régression importante au regard de l'ancienne législation tunisienne et est contraire au principe fondamental d'égalité entre les hommes et les femmes. Enfin, quant à la mise en œuvre effective des droits au niveau national, les dispositions sont vagues et manquent de clarté. La place accordée par la constitution au droit international n'est pas conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

ARTICLE 19 appelle l'ANC Assemblée Nationale Constituante à prendre en considération le présent document en vue des modifications supplémentaires des dispositions du l'avant-projet de constitution

constitutionnelles relatives à la liberté d'expression et la liberté d'information. Nous considérons qu'il est nécessaire de poursuivre la révision des dispositions de ce texte relatives à la liberté d'expression et de les aligner sur les normes internationales existantes dans ce domaine. Les membres de l'Assemblée Constituante sont invités à examiner les recommandations exposées à cet effet dans le présent document.

Résumé des Recommandations

- La nouvelle constitution devrait établir une large définition de la liberté d'expression qui inclut le droit de rechercher, recevoir et diffuser des informations et des idées, couvre toutes les formes d'expression et modes de communication, et garantisse ce droit à toutes les personnes. Elle devrait également préciser que toutes les formes d'expression et les moyens de leur diffusion, y compris à travers les TIC - ou sur Internet, ou autres systèmes électroniques de diffusion de l'information - sont protégés par le droit à la liberté d'expression.
- La nouvelle constitution devrait indiquer que des restrictions ne peuvent limiter la liberté d'expression que si elles sont prévues par la loi et sont nécessaires : (a) pour le respect des droits ou la réputation d'autrui ; ou (b) pour la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé ou morale publiques.
- La nouvelle constitution devrait prévoir dans une disposition séparée que le droit d'avoir des opinions n'est soumis à aucune restriction.
- La nouvelle constitution devrait protéger la liberté de l'information et l'accès à l'information détenue par ou pour le compte d'un organisme public, ainsi que l'accès à l'information détenue par des particuliers, nécessaire pour faire valoir un droit.
- La nouvelle Constitution devrait préciser que l'accès à l'information est garanti à moins que (a) la divulgation cause un préjudice grave à un intérêt protégé et (b) ce préjudice est plus important que l'intérêt public à accéder à l'information.
- La constitution devrait également préciser que l'Etat a l'obligation de publier et diffuser les documents portant sur des questions d'intérêt général
- La nouvelle Constitution doit fournir une protection complète et explicite de la liberté des médias. Plus particulièrement, elle doit protéger les éléments suivants de la liberté des médias, et par conséquent amender l'avant-projet de la nouvelle constitution dans ce sens :

- o Il ne doit y avoir aucune licence ou système d'enregistrement pour les médias imprimés.
- o Il ne doit pas y avoir de licences de journalistes ou des exigences d'entrée pour la pratique de la profession.
- o Les dispositions sur l'instance indépendante de l'information doivent être retirées en raison de leur incompatibilité avec les principes fondamentaux de la démocratie. De nouvelles dispositions doivent être insérées dans le texte final de la constitution en prévoyant spécifiquement l'indépendance de tous les organismes ayant des pouvoirs réglementaires sur les médias, y compris les organes des médias publics.
- o Le droit des journalistes de protéger leurs sources d'information confidentielles doit être garanti.
- o Les journalistes doivent être libres d'adhérer aux associations professionnelles de leur choix.
- Conformément au Pacte International des droits civils et politiques, la nouvelle constitution tunisienne doit garantir la liberté de religion pour tous.
- S'inspirant des meilleures pratiques de par le monde et afin de répondre aux aspirations démocratiques de la révolution, les références aux valeurs universelles des droits de l'Homme, tels que le Pacte International des droits civils et politiques et la Déclaration universelle des droits de l'homme, et aux principes fondamentaux de la démocratie devraient être renforcées dans le Préambule de la constitution.
- Les dispositions constitutionnelles relatives à la protection des « valeurs sacrées » et à la « criminalisation des atteintes au sacré » ne devraient pas figurer dans la nouvelle constitution, car elles sont contraires aux normes internationales.
- La nouvelle constitution doit introduire dans ses dispositions de façon claire et sans équivoque le principe fondamental d'égalité entre les hommes et les femmes. La référence au principe de « complémentarité » mentionnée dans l'avant-projet de constitution devrait être supprimée.
- La nouvelle constitution tunisienne devrait rendre les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et de la liberté de l'information directement opposables à l'Etat, ainsi qu'aux acteurs non-étatiques ou privés. Ces garanties devraient primer sur les lois ou dispositions législatives incompatibles avec elles.
- La nouvelle constitution devrait prévoir avec précision des recours effectifs permettant la mise en œuvre des droits et liberté garantis par la Constitution. A cet effet, il convient d'amender les dispositions du l'avant-projet de constitution ou de préciser clairement que dans une loi les règles relatives aux voies de recours effectifs seront fixées par la loi.
- L'article 20 du Titre V du l'avant-projet de la Constitution devrait préciser que cette dernière doit être révisée avant ratification d'un traité international au cas où la cour constitutionnelle déclarerait qu'un tel engagement international comporte une clause contraire à la Constitution.
- La nouvelle Constitution devrait contenir des dispositions précisant que les traités régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, force obligatoire dans l'ordre juridique interne :

- Les dispositions de L'article 16 de l'avant-projet de la Constitution devraient être supprimées. Si L'Assemblée Nationale Constituante souhaite donner une valeur supérieure à la Constitution par rapport aux traités internationaux, elle devrait le préciser dans une disposition telle que celle suggérée dans notre recommandation précédente (voir par exemple l'article 55 de la Constitution française).
- La constitution pourrait également contenir, le cas échéant, une disposition précisant que des traités et accord internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ne peuvent en principe être abrogés, modifiés ou suspendus que sous la forme prévue dans les traités eux-mêmes ou conformément aux normes générales du droit international (voir par exemple article 96 de la Constitution espagnole).

Table des matières

A propos du Programme de Droit d'ARTICLE 19	77
Introduction	88
La constitutionnalisation des droits de l'Homme	1010
La liberté d'expression : contenu et limitations	1313
Le contenu de la liberté d'expression	1313
Les composantes de la liberté d'expression	1313
Limitations autorisées de la liberté d'expression	2019
La liberté d'opinion : aucune limitation autorisée par le droit international	2020
Les limitations autorisées à la liberté d'information	2020
La liberté des médias	2323
La place de la religion dans la Constitution	2727
Le droit international autorise la protection de la liberté de la religion dans la constitution	2727
Les dispositions constitutionnelles protégeant la religion <i>per se</i> et criminalisant les atteintes aux valeurs sacrées sont incompatibles avec le droit international	2929
Les droits de la femme	3232
Mise en œuvre des droits	3434
Mise en œuvre des droits garantis par la constitution	3434
Mise en œuvre du droit international dans l'ordre juridique interne ..	3535
Annexe: Extrait de l'avant-projet de la constitution	3838

A propos du Programme de Droit d'ARTICLE 19

Le Programme de Droit d'ARTICLE 19 préconise l'élaboration de normes progressistes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information au niveau international, et leur mise en œuvre dans les systèmes juridiques nationaux. Le Programme de Droit a produit un certain nombre de publications normatives qui décrivent le droit international et comparé ainsi que les meilleures pratiques dans des domaines tels que le droit de la diffamation, l'accès à l'information et la réglementation de la diffusion.

Sur la base de ces publications et de l'expertise juridique globale d'ARTICLE 19, le Programme de Droit publie chaque année un certain nombre d'analyses juridiques, des commentaires sur des propositions législatives ainsi que sur des lois en vigueur qui affectent le droit à la liberté d'expression et élabore des documents politiques et d'autre nature. Ce travail, réalisé depuis 1998 pour soutenir les efforts de réformes positives du droit à travers le monde, conduit souvent à des améliorations substantielles des législations nationales en vigueur ou projetées. Il est à noter que tous les documents élaborés par le Programme de Droit sont disponibles à <http://www.article19.org/resources.php/legal/>.

Si vous souhaitez discuter ce document, ou si vous souhaitez apporter une question particulière à l'attention du Programme de Droit d'ARTICLE 19, vous pouvez nous contacter par e-mail à legal@article19.org.

Introduction

En janvier 2011, la Révolution Tunisienne a mis fin au régime autoritaire et a ouvert la voie aux transformations démocratiques dans ce pays. Une Assemblée Nationale Constituante, a été formée à la suite des élections du 23 octobre 2011, dont les commissions ont élaboré un avant-projet de la nouvelle constitution pour la Tunisie. Ce nouvel arrangement constitutionnel, qui sera prochainement discuté devant le Parlement en séance plénière de l'Assemblée, Constitue le cadre juridique de base sur lequel sera bâti le régime tunisien d'après la révolution.

L'Etat tunisien se trouve ainsi à un moment crucial de son histoire et le succès de sa transition démocratique est conditionné, en grande partie, par l'adoption d'une nouvelle constitution conforme au droit international des droits humains, et notamment aux normes protégeant la liberté d'expression et la liberté de l'information.

En vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne, ARTICLE 19 a publié un document d'orientation¹ qui fournit une analyse détaillée de dispositions pertinentes du droit international en matière de liberté d'expression et de liberté d'information. Il s'appuie sur le droit international des droits humains, y compris les décisions de tribunaux internationaux et régionaux des droits humains, ainsi que sur l'interprétation officielle du droit international de ces droits par la Commission des Nations Unies des droits de l'Homme et le Rapporteur Spécial sur la liberté d'opinion et d'expression. Il met également en lumière des exemples spécifiques de dispositions constitutionnelles dans plusieurs autres pays. Le document d'orientation visait également à appuyer et encourager le débat autour de l'avant-projet de la nouvelle Constitution tunisienne et en particulier ses dispositions sur le droit à la liberté d'expression et la liberté de l'information, en soulignant les questions clés à examiner par l'Assemblée Constituante. A cet égard, il est à noter que ce document est aussi le fruit de plusieurs ateliers de réflexions sur la Constitution organisés par ARTICLE 19 en partenariat avec des acteurs locaux, notamment à Kasserine, au Kef et à Tunis.

La présente étude examine les nouvelles dispositions de l'avant-projet de la nouvelle constitution de la Tunisie relatives à la protection de la liberté d'expression et la liberté d'information. Ceci, en se fondant sur le document d'orientation susmentionné, et surtout, sur les dispositions pertinentes du droit international des droits humains. Elle analyse si le texte présenté représente une véritable rupture avec les violations passées et la répression, et plus généralement, avec l'ancien régime politique en Tunisie.

¹ <http://www.article19.org/resources.php/resource/3013/fr/tunisie:--la-protection-de-la-libert%EF%BF%BD-d%E2%80%99expression-et-la-libert%EF%BF%BD-de-l%E2%80%99information-dans-la-nouvelle-constitution>

Ce tournant radical et positif passe nécessairement par l'adoption de dispositions constitutionnelles garantissant de manière effective les droits humains. Nous analyserons ainsi dans les développements subséquents de la présente étude, les nouvelles dispositions qui, d'une part, devraient assurer une réelle protection des droits humains, et d'autre part, accorder aux organes de l'Etat tunisien une légitimité post-dictatoriale. Il s'agit plus précisément de faire d'emblée quelques observations générales sur la constitutionnalisation des droits humains, à travers la section séparée que l'avant-projet de la nouvelle constitution a entièrement consacrée aux droits humains. En outre, l'accent sera mis sur le degré de conformité de ces garanties constitutionnelles au droit international. L'avant-projet de La nouvelle constitution prévoit également des mécanismes de mise en œuvre des droits humains.

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-loi relatif à la liberté de la presse et de la communication², le Projet de décret-loi relatif à la liberté de la communication audiovisuelle³ le Projet de Décret relatif à l'accès aux documents administratifs⁴ et la Loi électorale⁵, à différents stades du processus de leur adoption. 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.

L'analyse juridique des nouvelles dispositions proposées en matière de liberté d'expression et liberté d'information se présente comme suit : Dans la première partie, ARTICLE 19 félicite la Tunisie de l'instauration dans l'avant-projet de sa nouvelle constitution d'une section séparée, entièrement consacrée aux droits humains. Le document examine ensuite les dispositions constitutionnelles pertinentes en matière de liberté d'expression et liberté de l'information au regard du droit international. La partie suivante procède à une réflexion sur la mise en œuvre des droits garantis. À la fin de chaque partie, nous présentons quelques recommandations que nous invitons l'Assemblée Constituante à examiner attentivement lors de la discussion du projet de texte de la nouvelle constitution tunisienne.

² Voir : <http://www.article19.org/resources.php/resource/2944/en/tunisia:-press-regulation>.

³ Voir : <http://www.article19.org/resources.php/resource/2942/en/tunisia:-broadcasting-regulation>.

⁴ Voir : <http://www.article19.org/resources.php/resource/2945/en/tunisia:-freedom-of-information>.

⁵ Voir : <http://www.article19.org/resources.php/resource/2943/en/tunisia:-elections>.

La constitutionnalisation des droits humains

Dans l'avant-projet de la nouvelle constitution, l'Assemblée nationale constituante de la Tunisie a pris le soin d'accorder la protection constitutionnelle aux droits humains. A titre d'exemple, le Préambule fait référence aux « nobles valeurs humanistes » et à l'objectif « de bâtir un régime démocratique, républicain, participatif, dans lequel l'Etat sera civil ». D'après le préambule, le régime tunisien sera fondé sur « le principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre mutuel », dans lequel « la souveraineté appartient au peuple sur la base de l'alternance pacifique au pouvoir » et où « le droit d'organisation, fondé sur le principe du pluralisme, la neutralité administrative, la bonne gouvernance et les élections libres, est le fondement de la vie politique ».

Dans ses dispositions générales, sont garantis la liberté de conscience, le libre exercice des cultes, ainsi que la neutralité des lieux du culte à l'égard de toute propagande politique (article 4). Sont également protégés l'organisation politique, syndicale et associative et l'opposition politique (article 7). L'article 8 garantit les libertés d'opinion, d'expression, de presse et de publication, et les droits de réunion et de manifestation. L'article 16 dispose que la paix, fondée sur la justice, est la base de la relation avec les Etats et les peuples.

Le Titre premier du projet de la nouvelle constitution est consacré entièrement aux droits et libertés humains. Ainsi, ses principales dispositions garantissent:

- le droit à la vie, sauf dans des cas prévus par la loi (article premier)
- la liberté de conscience, le libre exercice des cultes et la criminalisation des atteintes au sacré (article 3)
- le droit syndical, y compris le droit de grève, tant qu'il ne met pas en danger la vie des personnes, leur santé ou leur sécurité (article 15)
- le droit d'accès à l'information pour tous, tant qu'il ne porte pas atteinte à la sécurité nationale et aux droits garantis par la présente constitution (article 16)
- les libertés académiques et la recherche scientifique, ainsi que l'obligation pour l'Etat de mobiliser les ressources nécessaires au développement du travail académique et de la recherche scientifique (article 18)
- la neutralité de l'administration, des entreprises et des établissements publics et des lieux du culte qui ne doivent être utilisées à des fins de propagande politique ou partisane (article 23)
- les libertés d'opinion, d'expression, d'information et de création, la propriété intellectuelle et littéraire, ainsi que la création artistique et littéraire que l'Etat encourage, au service de la culture nationale de son ouverture sur la culture universelle (article 26). Cette disposition prévoit également des restrictions

aux libertés d'information et de publication qui ne peuvent être limitées que par la loi, pour protéger les droits des personnes, leur réputation, leur sécurité et leur santé. Ces libertés ne peuvent être soumises à aucune censure préalable, quelle qu'en soit la forme.

- les droits de la femme et la promotion de ses acquis, sur la base du principe de la complémentarité avec l'homme au sein de la famille et en tant qu'associée de l'homme dans l'édification de la patrie. L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme dans toutes les responsabilités, ainsi que la lutte contre la violence faite aux femmes, quelle qu'en soit la forme (article 28)
- le droit d'accès à la culture pour tous les citoyens. A cet égard, l'Etat encourage la création culturelle et la production et la consommation des œuvres culturelles. Il veillera à promouvoir la diversité et l'enrichissement de la culture nationale, à bannir la violence et à consacrer les valeurs de tolérance et d'ouverture sur les autres cultures et à favoriser le dialogue des civilisations. L'Etat protège le patrimoine culturel de la Nation et garantit le droit des générations futures à disposer de ce patrimoine (article 32).

ARTICLE 19 félicite l'Assemblée Nationale Constituante pour ses efforts de constitutionnalisation des droits humains. Cette démarche est d'une grande importance, parce qu'elle donne de l'élan à la transition démocratique de la Tunisie. Ainsi, suite au soulèvement populaire en décembre 2010 et le départ du pouvoir du Président Ben Ali, la nouvelle constitution pourrait jouer le rôle d'un véritable prédécesseur des réformes qui doivent nécessairement commencer par la constitution. De telles réformes doivent répondre aux réclamations légitimes du peuple tunisien dans le domaine des droits humains, et notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, la liberté des médias et l'accès à l'information. A ce titre, la référence dans le préambule de la constitution aux « valeurs humanistes » est particulièrement appréciée.

Ensuite, en instaurant la protection constitutionnelle des droits humains dans une section indépendante, la Tunisie s'aligne sur les constitutions d'un grand nombre d'Etats qui y ont intégré des garanties des droits humains à des degrés divers de protection⁶. A cet égard, il convient également de souligner l'importance que l'avant-projet de la

⁶ L'incorporation de mesures de protection pour les libertés civiles, généralement à travers une charte des droits, est une pratique qui existe depuis au moins la Magna Carta en 1215 et se retrouve plus particulièrement dans la constitution des États-Unis de 1787 et la Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Après la Seconde Guerre mondiale, le Japon, l'Allemagne et l'Italie ont intégré dans leurs constitutions des dispositions protégeant les droits de l'homme. Peu de temps après, de nombreux Etats qui se libéraient de la domination coloniale, ont hérité aussi de chartes de droits constitutionnels avec leurs indépendances. Après la fin de la guerre froide, plusieurs des Etats nouvellement apparus, ou transformés, d'Europe centrale et orientale ont adopté des chartes de droits pour s'écarter des systèmes de régimes communistes arbitraires. Parmi les constitutions les plus récentes qui protègent les droits de l'Homme apparaissent celles du Kenya (2010), de Bolivie (2009), du Cameroun (2008), de l'Equateur (2008), du Népal (2007) et de Monténégro (2007). La constitution provisoire de l'Egypte du 30 Mars 2011 et la déclaration constitutionnelle de Libye du 3 Août 2010 protègent un certain nombre de droits et libertés, mais de façon limitée.

nouvelle constitution accorde aux droits de l'Homme, notamment en les intégrant dans un Titre premier. De plus, l'article 3 des dispositions finales de l'avant-projet de la constitution prévoit qu'« aucune révision constitutionnelle ne peut remettre en cause (...) les acquis des droits de l'Homme et des libertés garantis par la présente constitution.

Enfin, l'adoption d'une section entièrement consacrée aux droits humains tel que proposé dans le texte de l'avant-projet de la nouvelle Constitution rend cette dernière plus crédible, notamment actuellement, où les institutions tunisiennes cherchent la légitimité en matière de démocratie, de protection des droits humains et d'état de droit, principes qui ont été bafoués par le régime précédent. A cet égard, la référence au droit à l'accès à la culture, la promotion de la diversité, la consécration des valeurs de tolérance et d'ouverture sur d'autres cultures, la favorisation du dialogue des civilisations, ainsi que le bannissement de la violence, est particulièrement appréciée.

Les développements subséquents analysent en détail les dispositions de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne. Malgré un certain avancement par rapport à la situation en Tunisie avant les protestations du Réveil arabe, les dispositions en question témoignent de l'instauration par la nouvelle constitution d'une protection insuffisante des droits et libertés, qui n'est pas toujours conforme aux normes internationales.

La liberté d'expression: contenu et limitations

Le contenu de la liberté d'expression

La liberté d'expression est protégée selon l'avant-projet de la nouvelle constitution dans les termes suivants:

- « Les libertés d'opinion, d'expression, de presse et de publication, et les droits de réunion et de manifestation sont des libertés et des droits garantis » (article 8 des dispositions générales)

Le Titre premier, intitulé « Droits et libertés » prévoit comme suit:

- « Le droit d'accès à l'information est garanti pour tous (...) (article 16)
- « Les libertés académiques et la recherche scientifique sont garanties ». L'Etat doit mobiliser les ressources nécessaires au développement du travail académique et de la recherche scientifique » (article 18)
- « L'Etat veillera à garantir la neutralité de l'Administration, des entreprises et des établissements publics et des lieux du culte. Aucune de ces institutions ne doit être utilisée à des fins de propagande politique ou partisane » (article 23)
- « Les libertés d'opinion, d'expression, d'information et de création sont garanties.
Les libertés d'information et de publication ne peuvent être limitées que par la loi, pour protéger les droits des personnes, leur réputation, leur sécurité et leur santé.
Ces libertés ne peuvent être soumises à aucune censure préalable, quelle qu'en soit la forme.
L'Etat encourage la création artistique et littéraire, au service de la culture nationale de son ouverture sur la culture universelle.
La propriété intellectuelle et littéraire est garantie » (article 26)
- « L'Etat garantit le droit d'accès à la culture pour tous les citoyens. Il encourage la création culturelle et la production et la consommation des œuvres culturelles. Il veillera à promouvoir la diversité et l'enrichissement de la culture nationale, à bannir la violence et à consacrer les valeurs de tolérance et d'ouverture sur les autres cultures, et à favoriser le dialogue des civilisations.
L'Etat protège le patrimoine culturel de la Nation et garantit le droit des générations futures à disposer de ce patrimoine » (article 32).

Les dispositions clé de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne seront examinées ci-dessous.

Les composantes de la liberté d'expression

Sous l'effet de l'évolution technique et sociale, la liberté d'expression a connu une transformation sensible, en passant du droit d'exprimer une opinion au droit d'informer autrui. Cette section

analysera donc la conformité avec le droit international des dispositions prévues par l'avant-projet de constitution sur la liberté d'opinion, dans un premier temps, puis sur la liberté d'information.

A titre liminaire, ARTICLE 19 salue l'initiative des rédacteurs du texte de l'avant-projet de la nouvelle Constitution de protéger explicitement la **liberté d'opinion**.

La possibilité pour chacun d'avoir et d'exprimer une opinion est une composante essentielle de la liberté d'expression. Contrairement au droit à la liberté d'expression et à la liberté de l'information, le droit international et des nombreuses constitutions protègent plus particulièrement le droit d'avoir des opinions⁷. En effet, le droit d'avoir des opinions est un droit absolu qui suppose que nul ne puisse être inquiété pour ses opinions.

Compte tenu de l'importance que les normes internationales susmentionnées accordent à la liberté d'opinion, il est regrettable que les rédacteurs de l'avant-projet de la nouvelle constitution n'aient pas prévu à son égard une disposition séparée. De plus, sa protection, en les mêmes termes, dans deux dispositions distinctes (article 16 des dispositions générales et article 26 du Titre Premier) de l'avant-projet de la nouvelle Constitution, n'est pas nécessaire. Il est donc recommandé de supprimer l'article qui apparaît dans les dispositions générales de la constitution et de conserver celui qui apparaît dans la section spécialement consacrée à la protection des droits et libertés.

En outre, ARTICLE 19 est d'avis que le caractère absolu de ce droit devrait être explicité dans l'avant-projet de la nouvelle constitution. Comme nous l'avons précédemment mentionné, le droit d'avoir des opinions a une telle importance qu'il doit être consacré dans un article constitutionnel séparé qui met l'accent sur son inviolabilité. Prenant en considération le passé tumultueux de la Tunisie et les problèmes persistants liés au respect de la liberté d'expression au sens large du terme, nous considérons qu'il est important de procéder à une révision des dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'opinion.

En ce qui concerne la **liberté d'information**, l'article 19 du Pacte International des Droits Civils et Politiques comprend la liberté de

⁷ A titre d'exemple, parmi les instruments internationaux ayant consacré la liberté d'opinion, on citera l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) qui s'applique en tant que droit international coutumier (*Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (US Circuit Court of Appeals, 2nd circuit). Il y a également l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Ce traité, que la Tunisie a ratifié, a une force juridique obligatoire à son égard. Des instruments régionaux, tels que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) protègent également la liberté d'opinion (l'Article 9 (2)).

Pour de plus amples renseignements concernant les dispositions internationales, universelles et régionales, ainsi que des exemples tirés du droit comparé constitutionnel, consacrés à la liberté d'opinion, voir le document d'orientation, préparé par ARTICLE 19 en vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3013/12-04-03-tunisia.pdf>

l'information ou le droit d'accès à l'information. La liberté d'information ou le droit de recevoir et d'avoir accès à l'information est le « revers de la médaille » du droit à la liberté d'expression ou le droit de transmettre des informations. Mais elle est aussi un droit du public au sens large. Elle garantit donc un droit collectif du public à recevoir des informations que d'autres souhaitent transmettre.

Les instances internationales, à savoir les mandats spéciaux ou les mécanismes internationaux des droits de l'Homme sur la liberté d'expression dans les systèmes internationaux (ONU) et régionaux, ont reconnu, depuis plusieurs années, le droit d'accès à l'information dans des déclarations communes⁸ Dans leur Déclaration de 2004, elles ont déclaré que:

Le droit d'accès aux informations détenu par les autorités publiques est un droit humain fondamental qui devrait être mis en vigueur au niveau national par voie législative complète (par exemple des lois sur la liberté de l'information) basée sur le principe de divulgation maximale, établissant une présomption que toutes les informations sont accessibles outre un nombre limité d'exceptions.

L'importance de l'accès à l'information a été soulignée dans de nombreux rapports du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression élaborés au fil des ans⁹ et, ce faisant, a réfléchi sur Le droit du public à l'information: Principes sur la législation de la Liberté d'information, principes établis par ARTICLE 19 en 1999¹⁰.

En outre, dans l'une de ses décisions, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a souligné :

Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties doivent, de façon proactive, mettre dans le domaine public toutes les informations d'intérêt public détenues par le gouvernement. Les États parties doivent s'efforcer à assurer un accès facile, rapide, efficace et pratique à de telles informations. Les États parties doivent également promulguer les procédures nécessaires, permettant l'accès à l'information, par

⁸ Voir la Déclaration conjointe du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, du Rapporteur Spécial de l'OEA sur la liberté d'expression et du Rapporteur Spécial de la CADHP (Commission Africaine des Droits humains et des Peuples) sur la liberté d'expression, 20 Décembre 2006 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/four-mandates-dec-2006.pdf> et la Déclaration Conjointe du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et du Rapporteur Spécial de l'OEA sur la liberté d'expression, 6 Décembre 2004 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2004.pdf>.

⁹ Voir par exemple: A/HRC/14/23 (paras.30 - 39) A/HRC/7/14 (paras.21 - 31); E/CN.4/2005/64 (paras 36 - 44) E/CN.4/2004/62 (paras 34 - 64); E/CN.4/2000/63 (paras 42 - 44; Annexe II: The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation).

¹⁰ ARTICLE 19, The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation (London, 1999).

exemple au moyen d'une législation de liberté de l'information¹¹
 Les procédures doivent prévoir des délais de traitement des demandes d'information selon des règles claires et compatibles avec le Pacte. Les frais de demandes de renseignements ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Les autorités doivent fournir les motifs de tout refus de fournir l'accès à l'information. Des dispositions doivent être mises en place pour faire appel en cas de refus de fournir un accès à l'information ainsi que dans les cas de non réponse aux demandes.

Au niveau régional, sur le continent africain, la Déclaration des principes relatifs à la liberté d'expression en Afrique (Déclaration africaine), adoptée par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples en 2002, aborde également largement le droit d'accès à l'information. Dans la Partie IV, la Déclaration énonce que les organes publics gardent l'information non pas pour eux-mêmes mais en tant que conservateurs d'un bien public auquel chacun a droit d'accès, sous la seule réserve de règles définies et établies par la loi.

Il faut également noter que la Plateforme Africaine sur l'Accès à l'Information, récemment mise en œuvre par divers groupes à travers l'Afrique, dont ARTICLE 19, a été approuvée par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression et le Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission Africaine des Droits humains et des Peuples¹². Ces principes fournissent des orientations aux Etats africains sur le droit à la liberté de l'information, y compris l'importance de combattre la corruption, la protection des dénonciateurs, afin de promouvoir le libre accès aux Technologies de l'Information et de la Communication, et l'accès à l'information électorale.

A la lumière des principes posés par les textes internationaux, tels que présentés ci-dessus, ARTICLE 19 félicite l'initiative des commissions de l'Assemblée nationale constituante d'insérer explicitement dans l'avant-projet de la nouvelle constitution le « droit d'accès à l'information » et la « liberté d'information ». La Tunisie fait ainsi partie de plus de quatre-vingt dix Etats qui ont adopté des dispositions constitutionnelles, une législation ou une réglementation nationale sur la liberté de l'information¹³.

Nous sommes également satisfaits que le « droit d'accès à l'information [soit] garanti pour tous », sans aucune limitation, par exemple, aux seuls citoyens tunisiens. Cette disposition est conforme aux normes internationales, et notamment à l'article 19 de la DUDH qui prévoit que

¹¹ Conclusions sur l'Azerbaïdjan (CCPR/C/79/Add. 38 (1994)).

¹² Adoptée en Septembre 2011, voir: <http://www.pacaia.org/images/pdf/apai%20final.pdf>

¹³ Voir le document d'orientation, préparé par ARTICLE 19 en vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3013/12-04-03-tunisia.pdf>, para. 104, p. 45.

« toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression ». De la même manière, l'article 19 du PIDCP s'applique également à tous. En outre, l'Article 2 du PIDCP oblige les États à assurer le respect des droits garantis par celui-ci pour toutes les personnes « sur son territoire et relevant de sa juridiction », sans distinction d'aucune sorte, y compris sur la base de l'origine nationale. Par conséquent, les droits énoncés dans le PIDCP, notamment en vertu de l'Article 19, s'appliquent à toutes les personnes physiquement sur le territoire de l'Etat, ainsi que pour les personnes relevant de sa juridiction.

Malgré les aspects positifs que représentent les dispositions analysées, nous constatons que la protection constitutionnelle de la liberté d'information est limitée et incomplète au regard des règles internationales que nous venons d'exposer. En effet, la constitution tunisienne doit prévoir explicitement la liberté de l'information et l'accès à l'information détenue par ou pour le compte d'un organisme public, ainsi que l'accès à l'information détenue par des personnes privées ayant une mission de service public et nécessaire pour faire valoir un droit. En outre, il serait souhaitable que la Constitution protège explicitement les dénonciateurs d'actes fautifs dans la mesure où ils ont agi de bonne foi afin de révéler des mauvaises pratiques ou autres méfaits et croient à l'exactitude de l'information divulguée. En principe, le fait d'avoir violé un règlement intérieur de l'employeur ou autre obligation juridique devrait être sans incidence sur cette protection. Enfin, il ne faut pas oublier qu'en vertu des normes internationales applicable en la matière, l'Etat (et donc les autorités publiques) a une obligation de publication et de diffusion des documents portant sur des questions d'intérêt général. Il est donc recommandé que ces principes soient explicitement intégrés dans le texte final de la Constitution.

Nous sommes également d'avis que la simple mention dans le texte constitutionnel de la liberté d'information et de l'accès à l'information, sans qu'ils soient clairement explicités, puisse avoir pour conséquence que ces notions restent lettre morte et qu'elles ne soient jamais pleinement opérationnelles ou encore, qu'elles soient interprétées de manière trop restrictive en raison du manque de précision relativement à leur champ d'application.

Les restrictions à la liberté de l'information qui sont prévues par l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne, seront examinées dans une section séparée.

La portée de la liberté d'expression et les modes d'expression

La liberté d'expression est prévue dans plusieurs dispositions de l'avant-projet de la nouvelle constitution. Ses rédacteurs mentionnent également la « liberté de création », et à ce dernier égard, les « créations artistiques, littéraires et culturelles ». Le nouveau texte constitutionnel garantit encore les « libertés académique et de la recherche scientifique ».

ARTICLE 19 salue la volonté des commissions de l'Assemblée Nationale Constituante de garantir explicitement plusieurs modes d'expression. En ce sens, les formulations susmentionnées paraissent assurer une protection très étendue de la liberté d'expression.

Cependant, la définition de la liberté d'expression par les dispositions de l'avant-projet de la constitution ne répond pas entièrement aux exigences internationales en la matière, de sorte que sa portée, ainsi que ses modes et moyens d'expression demeurent limités, notamment au regard de l'article 19 (2) du PIDCP¹⁴.

En premier lieu, les différents **modes d'expression** que les rédacteurs de l'avant-projet de la constitution tunisienne ont envisagés, ne suffisent pas pour garantir la liberté d'expression aussi largement que le droit international. Plus précisément, les normes internationales et la plupart des systèmes constitutionnels donnent une définition beaucoup plus large des modes d'expression protégés par le droit à la liberté d'expression et la liberté de l'information. L'article 19 du PIDCP couvre la « liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». La Comité des droits de l'Homme a également confirmé récemment que ces termes exigent une interprétation très large.¹⁵

En deuxième lieu, en évoquant « une information et des idées de toutes sortes », l'article 19 du PIDCP fournit à la liberté d'expression une **portée** très étendue, puisqu'elle concerne tout ce qui vise à transmettre un message.

Ainsi, la création artistique, littéraire et culturelle, et les libertés académique et de la recherche scientifique, bien que très importantes, ne représentent qu'une partie des modes d'expression reconnus en droit international. Une telle formulation des dispositions

¹⁴ Le Comité des droits de l'Homme a précisé la signification de l'article 19 (2) du PIDCP en énonçant que le paragraphe 2 protège toutes les formes d'expression et les moyens de les diffuser. Il peut s'agir de l'expression orale et écrite et de la langue des signes, et de l'expression non verbale, comme les images et les objets d'art. Les moyens d'expression englobent les livres, les journaux, les tracts, les affiches, les banderoles, les vêtements et les mémoires judiciaires. Sont visées aussi toutes les formes de médias audiovisuels ainsi que les modes d'expression électroniques et l'Internet.

Pour de références jurisprudentielles, voir le document d'orientation, préparé par ARTICLE 19 en vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3013/12-04-03-tunisia.pdf>, para. 78, p. 37.

¹⁵ Il a déclaré que le paragraphe 2 exige des États parties qu'ils garantissent le droit à la liberté d'expression, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce sans considération de frontières. Ce droit couvre l'expression et la réception de communications sur toute forme d'idée et d'opinion susceptible d'être transmise à autrui, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 19 et de l'article 20 Il porte sur le discours politique, le commentaire de ses affaires personnelles et des affaires publiques, la propagande électorale, le débat sur les droits humains, le journalisme, l'expression culturelle et artistique, l'enseignement et le discours religieux. Il peut aussi porter sur la publicité commerciale. Le champ d'application du paragraphe 2 s'étend même à l'expression qui peut être considérée comme profondément offensante, encore que cette expression puisse être restreinte conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 19 et de l'article 20. Pour de références jurisprudentielles, voir le document d'orientation, préparé par ARTICLE 19 en vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne : <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3013/12-04-03-tunisia.pdf>, para. 78, pp. 36-37.

constitutionnelles risquent d'entraîner une interprétation très restrictive de la liberté d'expression. Afin d'éviter ce problème, nous considérons que la nouvelle constitution devrait définir la liberté d'expression au sens large pour y inclure expressément le droit de rechercher, recevoir et diffuser des informations et des idées, pour couvrir tous les types d'expression et de modes de communication, et pour accorder ce droit à toute personne. Il est donc fortement recommandé de procéder à une nouvelle rédaction des dispositions relatives à la portée et aux modes d'expression de la liberté d'expression.

En troisième lieu, l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne est resté muette concernant les différents **moyens de diffusion** des formes d'expression. ARTICLE 19 souligne l'importance de les préciser dans le cadre constitutionnel relatif à la liberté d'expression. Il invite ainsi les rédacteurs de la nouvelle constitution à intégrer une disposition qui prévoit explicitement les moyens permettant de diffuser les différentes formes d'expression.

A cet égard, l'Assemblée Nationale Constituante se doit de saisir l'occasion d'intégrer parmi les différents moyens de diffusion, les technologies de l'information et de la communication (TIC), telles que l'Internet et les systèmes mobiles de l'information. Cela nous paraît d'autant plus regrettable qu'ARTICLE 19 a recommandé une telle démarche dans son document d'orientation publié en vue de l'élaboration de la nouvelle constitution tunisienne. Il en va de même pour le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies qui a attiré l'attention des Etats sur l'importance de l'environnement médiatique¹⁶.

Enfin, ARTICLE 19 note que la reconnaissance de la liberté d'expression dans plusieurs dispositions de l'avant-projet de la constitution (l'article 8 des « dispositions générales et l'article 26 du Titre premier consacré aux « droits et libertés »), en utilisant le même libellé, prête à confusion. Nous sommes d'avis que la répétition de la même formulation ne sert pas à renforcer la valeur de la liberté d'expression et recommandons que seule la disposition dans le Titre Premier « Droits et libertés » soit consacrée à la liberté d'expression.

¹⁶ Il a recommandé que les Etats accordent l'attention requise à l'environnement médiatique en pleine mutation, en particulier « la mesure dans laquelle les développements des TIC ont considérablement modifié les pratiques de communication à travers le monde ». Il a relevé notamment que : « Il y a maintenant un réseau mondial d'échange d'idées et d'opinions qui ne repose pas nécessairement sur les intermédiaires traditionnels des médias de masse ». Dans cette situation changeante, « les Etats parties devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux médias et garantir l'accès des individus à ceux-ci », ainsi que de veiller à ce que les systèmes de réglementation tiennent compte des différences entre le secteur de l'impression et la radiodiffusion et celui de l'Internet, tout en notant également la manière dont différents médias convergent. Voir, Comité des droits de l'Homme, Observation générale n° 34, Libertés d'opinion et d'Expression (Article 19), CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011.

Limitations autorisées de la liberté d'expression

La liberté d'opinion : aucune limitation autorisée par le droit international

En premier lieu, concernant le **droit d'avoir des opinions**, nous soulignons que le droit international n'autorise aucune limitation. Il s'agit d'un droit auquel nul ne peut déroger. De ce fait, ARTICLE 19 est d'avis que le caractère absolu de ce droit devrait être explicité dans la nouvelle constitution.

Les limitations autorisées à la liberté d'information

D'emblée, il convient de souligner que les normes internationales autorisent certaines limitations à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Selon l'article 19 (3) :

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) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Ainsi, les restrictions au droit à la liberté d'expression et à la liberté de l'information doivent être strictement et étroitement définies et ne pas compromettre le droit lui-même. Afin de déterminer si une restriction est correctement définie, on applique les critères de l'Article 19 (3) du PIDCP. Toute restriction à la liberté d'expression ou la liberté de l'information doit : d'abord, être **prévue par la loi**, ensuite, elle doit **poursuivre un but légitime**, tel que le respect des droits ou la réputation d'autrui, la protection de la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publiques, et elle doit en troisième lieu être **nécessaire pour satisfaire l'objectif légitime et le critère de proportionnalité**¹⁷.

En pratique, dans le cadre de la liberté d'information, les exigences de l'article 19 (3) se traduisent en à un test composé de trois étapes. Plus précisément, le fil conducteur de ce test est le principe selon lequel la diffusion de l'information constitue pour les organismes publics une obligation. Lorsque une administration publique entend refuser l'accès à l'information, il lui incombe de démontrer que l'information répond à trois critères stricts¹⁸:

¹⁷ Voir Communication No 1022/2001, *Velichin v Belarus*, Avis adopté le 20 octobre 2005.

¹⁸ Ces conditions sont incorporées dans tous les traités régionaux relatifs aux droits de l'Homme (par exemple, l'article 13(2) de l'ACHR ou article 10(2) de la CEDH) et appliquées par les organisations internationales et régionales des droits de l'Homme (voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'Homme, *The Sunday Times c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/7426, jugement d'avril 1979, para 45.).

- L'information concerne un objectif légitime stipulé dans la loi;
- La divulgation risque d'être gravement préjudiciable à cet objectif et;
- Le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif est sans commune mesure avec l'intérêt que la connaissance de l'information présente pour le public.

L'avant-projet de La nouvelle constitution ne garantit pas en termes absolus les libertés d'expression et d'accès à l'information. La question qui se pose est de savoir si les restrictions qu'elle autorise à ces libertés sont conformes au droit international. Elles sont en effet prévues par deux dispositions de l'avant-projet de la constitution. D'une part, l'article 26 des dispositions générales dispose que la liberté d'information ne peut être limitée que par la loi afin de protéger les droits des personnes, leur réputation, leur sécurité et leur santé. Cette liberté ne peut pas être soumise à aucune censure préalable, quel qu'en soit la forme. D'autre part, selon l'article 16 du Titre premier « Droit et libertés » de l'avant-projet de la nouvelle constitution, le droit d'accès à l'information est garanti pour tous, tant qu'il ne porte atteinte à la sécurité nationale et aux droits garantis par la présente constitution.

Les conclusions suivantes découlent de l'analyse réalisée des dispositions susmentionnés au regard du droit international :

En premier lieu, nous sommes satisfaits que l'article 26 prévoit expressément qu'une restriction à la liberté d'information doit être prescrite par la loi.

En deuxième lieu, comme précédemment indiqué, la loi devrait dresser une liste limitative des objectifs légitimes susceptibles de justifier la non-divulgation de l'information. Cette liste englobe notamment : l'application de la loi, la vie privée, la sécurité nationale, la confidentialité des opérations commerciales et autres, la sûreté publique ou individuelle, l'efficacité et intégrité des processus gouvernementaux de prise de décisions. Les exceptions doivent être strictement et étroitement définies afin de ne pas compromettre le droit à la liberté d'information. L'article 26 de l'avant-projet de la nouvelle constitution reprend certains des objectifs légitimes susmentionnés, tels que les droits des personnes, leur réputation, leur sécurité et leur santé. L'article 16 n'énumère que la sécurité nationale et les droits garantis par la nouvelle constitution. L'expression « droits garantis par la présente constitution » est maladroitement dans le sens qu'elle ne concerne que les droits protégés par la constitution tunisienne, sans prendre en considération ceux qui sont garantis par les instruments internationaux existants dans le domaine des droits de l'Homme et que la Tunisie est tenue de respecter.

En troisième lieu, ARTICLE 19 note avec une grande inquiétude que les rédacteurs de l'avant-projet de la nouvelle constitution n'ont inclus dans aucune des dispositions analysées les critères de « préjudice grave » et d'« intérêt public » qui permettent de justifier le refus de divulgation d'une information.

ARTICLE 19 considère ainsi que l'encadrement des limitations aux libertés d'information et d'accès à l'information, tel que prévu par les nouvelles dispositions de l'avant-projet de la nouvelle Constitution, est insuffisant et par conséquent, non conforme aux règles du droit international que la Tunisie est tenue de respecter. Afin de répondre pleinement à ses engagements internationaux, la nouvelle constitution tunisienne devrait envisager l'incorporation expresse dans les dispositions en question, du principe de la divulgation maximale de l'information, ainsi que des critères de « préjudice grave » et d'« intérêt public ». L'Assemblée nationale constituante devrait à cet effet se référer aux normes internationales en la matière.

Recommandations:

- Le droit d'avoir des opinions sans restriction doit être protégé dans un article séparé de la nouvelle constitution.
- Concernant le droit d'accès à l'information, la nouvelle constitution doit clairement poser le principe de la divulgation maximale des informations détenues, d'une part, par ou pour le compte d'un organisme public, et d'autre part, par des personnes privées ayant une mission de service public et nécessaire pour faire valoir un droit.
- La nouvelle constitution doit préciser que l'accès à l'information doit être accordé, sauf si a) la divulgation causerait un préjudice grave à un intérêt protégé et b) ce préjudice l'importe sur l'intérêt public à accéder à l'information.
- La constitution devrait également préciser que l'Etat a l'obligation de publier et diffuser les documents portant sur des questions d'intérêt général.
- La nouvelle constitution tunisienne doit définir la liberté d'expression au sens large pour inclure le droit de rechercher, recevoir et diffuser des informations et des idées, pour couvrir tous les types d'expression et de modes de communication, et pour accorder ce droit à toute personne.
- Il convient d'indiquer de manière expresse dans la nouvelle constitution que la liberté d'expression peut faire l'objet des restrictions qui seraient prévues par la loi et nécessaires : a) pour le respect des droits ou la réputation d'autrui ; ou b) pour la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé et la morale publique.
- Les rédacteurs de la nouvelle constitution sont invités à intégrer dans la constitution une nouvelle disposition qui prévoit explicitement les moyens permettant de diffuser les différentes formes d'expression, notamment les technologies de l'information et de la communication (Internet et les systèmes mobiles de l'information).
- Les rédacteurs de la nouvelle constitution sont invités à conserver seule la disposition du Titre Premier protégeant la liberté d'expression.

La liberté des médias

Les médias jouent un rôle primordial dans toute société démocratique. Dans ce sens, les organismes internationaux ont souvent souligné le « rôle prééminent de la presse dans un Etat régi par la primauté de droit¹⁹.

Pour veiller à ce que la liberté des médias soit protégée dans son ensemble, il est important d'insérer dans la Constitution, de manière explicite, un certain nombre de garanties. Nous considérons ainsi que l'incorporation dans le corpus constitutionnel des éléments suivants soit d'une grande importance:

- Il ne doit pas y avoir de censure préalable;
- Tous les organes dotés de pouvoirs de réglementation sur les médias, y compris les organes directeurs des médias publics, doivent être indépendants des influences arbitraires des pouvoirs politiques économiques ou autres;
- Le droit des journalistes de protéger leurs sources confidentielles doit être garanti;
- Les organes de presse écrite ne doivent pas être soumis à autorisation;
- Les journalistes de presse écrite, de radiotélévision ou en ligne ne doivent pas être soumis à une obligation de licence;
- Les journalistes doivent se voir garantir le droit de s'associer librement.

La nouvelle constitution tunisienne doit garantir la liberté de presse et de publication (article 8 des dispositions générales). En vertu de l'article 26 du Titre Premier, consacré aux « droits et libertés », la liberté de publication ne peut être soumise à aucune censure préalable, quelque qu'en soit la forme.

ARTICLE 19 salue l'insertion d'une disposition constitutionnelle relative à **l'absence de censure préalable**. En incorporant ce principe dans sa nouvelle constitution, la Tunisie s'aligne sur le droit international dont l'un des principes fondamentaux en matière de liberté de média dispose qu'aucun média, que ce soit un journal, un programme télé ou radio, une publication en ligne ou toute autre forme de publication, ne doit être soumis à une censure préalablement à une diffusion²⁰.

Pour ce qui est de l'exigence d'**indépendance des organes de réglementation sur les médias**, y compris les organes directeurs des médias publics, l'avant-projet de la nouvelle constitution met en place une « instance indépendante de l'information ». Cette institution est décrite comme suit:

¹⁹ A titre d'exemple, voir *Thorgeisen c. Islande*, requête n° 13778/88, arrêt du 25 juin 1992 de la Cour européenne des droits de l'Homme, para. 63.

²⁰ Par exemple, la CADH dispose dans son article 13 (2) que l'exercice du droit visé à l'alinéa précédent ne doit pas être soumis à une censure préalable.

« [Une] instance publique indépendante, chargée de l'organisation, de la régulation et du développement du secteur de l'information, ainsi que de la garantie de la liberté d'expression et d'information, du droit d'accès à l'information et de la consécration d'un paysage médiatique pluraliste et crédible.

Cette instance est composée de neuf membres indépendants, neutres et honnêtes, dotés de compétences et d'expérience. Ces derniers seront élus par le pouvoir législatif pour une période de cinq ans non renouvelables.

Cette instance est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Une loi organique fixera sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement » (article 4-6 de la Section consacrée à l'Instance indépendante de l'information).

D'emblée, ARTICLE 19 s'interroge sur le bien-fondé de cette initiative, étant donné qu'un décret créant une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle a déjà été adopté le 2 novembre 2011. Le décret 2011-116 jette les fondations des nouveaux médias audiovisuels indépendants.

Par ailleurs, ARTICLE 19 est profondément préoccupé par le contenu de cette disposition, et ce pour plusieurs raisons : d'abord, parce qu'il crée une structure de contrôle sur tous les médias qui n'est pas compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie, et ensuite, parce qu'il contient des garanties insuffisantes pour la liberté des médias.

Concernant la **structure centralisée de contrôle réglementaire**, l'ensemble du secteur de l'information est mis sous le contrôle centralisé d'un organisme de régulation. Sous réserve de l'existence d'une loi en la matière, l'instance de l'information possède un large éventail de fonctions et des pouvoirs très étendus.²¹ Cette structure de contrôle de l'information ne peut être décrite comme étant compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie. Les médias, les télécommunications et les secteurs postaux devraient être réglementés par des organismes distincts avec des pouvoirs et des devoirs différents.

A ce titre, l'Etat ne devrait pas **réglementer la presse écrite ou l'Internet**, alors que selon les dispositions de l'avant-projet de la constitution, il semble que cette dernière soit sous le contrôle de l'instance de l'information. ARTICLE 19 note que si les services de radiodiffusion sont réglementés par l'Etat et sous le contrôle d'un organe statutaire, la presse est normalement autorégulée et contrôlée par un conseil de presse indépendant de l'Etat. Les membres de ce conseil sont élus parmi les acteurs majeurs de la presse écrite tels que les journalistes, les propriétaires de médias, les éditeurs et les représentants de la société civile.

²¹ A cet égard, on peut également remarquer que ces fonctions semblent recouvrir l'accès à l'information, ce qui, de notre point de vue, prête à confusion et n'est donc pas souhaitable, d'autant plus que l'instance pour la lutte de la corruption est également chargée de la mise en œuvre de la 'transparence' du secteur public.

L'indépendance des instances qui exercent des pouvoirs de régulation sur les médias est l'une des garanties essentielles pour la liberté de la presse reconnue en droit international²². Il s'ensuit que les organes dotés de pouvoirs de réglementation ou d'autorité sur les diffuseurs - à savoir les organismes octroyant des licences de radiodiffusion et les organes directeurs des médias publics - doivent être indépendants et protégés de l'ingérence politique. Cela permettra de préserver le rôle des médias sur les questions d'intérêt public.

Par ailleurs, les dispositions qui imposent un contrôle sur les médias, méritent une réglementation complète et détaillée. Des précisions supplémentaires intégrées dans une loi devraient compléter les dispositions constitutionnelles. Elles devraient, entre autres, définir la position de l'organisme de régulation dans le système administratif de l'Etat, ses pouvoirs, les sanctions qu'il peut imposer, les arrangements juridiques pour son financement, les règles sur les nominations et révocations de ses membres ainsi que sur l'incompatibilité des fonctions qu'ils exercent, etc. Compte tenu de la longueur des législations traitant du même sujet de par le monde, nous considérons que les dispositions de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisiennes en ce domaine devraient être complétées par une loi et non pas par le statut de l'instance de l'information, comme l'a prévu les commissions de l'Assemblée Constituante.²³

ARTICLE 19 considère que l'instance de l'information n'offre pas de garanties suffisantes pour la liberté des médias. Elle appelle donc les rédacteurs de la nouvelle constitution à retirer du texte de l'avant-projet de la nouvelle constitution la disposition en question. ARTICLE 19 demande instamment au Gouvernement et à l'Assemblée constituante de prendre toutes les mesures pour mettre en œuvre le décret 2011-116 et en particulier la création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle.

S'agissant des autres principes susmentionnés, nous constatons avec regret qu'ils n'ont pas été explicitement prévus dans l'avant-projet de la nouvelle constitution. Ces principes sont très largement reconnus dans les constitutions nationales, ainsi que dans divers documents du droit international. Il est donc recommandé que des dispositions précises protégeant la liberté des médias soient insérées dans le texte final de la nouvelle constitution tunisienne.

La **protection des sources** des médias est un privilège spécial, reconnu en droit international, permettant aux journalistes de ne pas divulguer leurs sources confidentielles d'information, sauf si certaines conditions strictes sont réunies. Il est clairement établi en droit international que toute exigence de **licence** pour la presse écrite, ou

²² Voir, par exemple, la déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression du 18 Décembre 2003 disponible ici : <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igodocuments/three-mandates-dec-2003.pdf>.

²³ La même remarque est valable pour les autres instances constitutionnelles prévues dans l'avant-projet de la Constitution, notamment l'instance relative à la protection des droits de l'homme et celle pour la lutte contre la corruption.

pour les journalistes en tant qu'individus, est incompatible avec la liberté d'expression, bien que l'instauration de licences pour des médias audiovisuels ou les entreprises cinématographiques puissent être autorisées. Les mandats spéciaux de l'ONU, l'OEA et l'OSCE sur la liberté d'expression ont déclaré qu'« imposer des obligations d'enregistrement spécifiques à la presse écrite est inutile et peut donner lieu à des abus et devrait être évité. Les systèmes d'enregistrement qui autorisent un pouvoir discrétionnaire de refuser l'enregistrement, qui imposent des conditions substantielles sur les médias imprimés ou qui sont supervisés par des organes qui ne sont pas indépendants du gouvernement sont particulièrement problématiques »²⁴.

Néanmoins, des traces implicites de certaines de ces principes sont visibles, comme c'est le cas, par exemple, de la liberté d'association. En effet, l'article 7 des dispositions générales de l'avant-projet de la nouvelle constitution garantit le droit à l'« organisation associative ».

Recommandations:

La nouvelle Constitution doit fournir une protection complète et explicite de la liberté des médias. Plus particulièrement, elle doit protéger les éléments suivants de la liberté des médias, et par conséquent amender l'avant-projet de la nouvelle constitution :

- **Il ne doit y avoir aucune licence ou système d'enregistrement pour les médias imprimés.**
- **Il ne doit pas y avoir de licences de journalistes ou des exigences d'entrée pour la pratique de la profession.**
- **Les dispositions sur l'instance indépendante de l'information doivent être retirées en raison de leur incompatibilité avec les principes fondamentaux de la démocratie. De nouvelles dispositions doivent être insérées dans le texte final de la constitution en prévoyant spécifiquement l'indépendance de tous les organismes ayant des pouvoirs réglementaires sur les médias et tenant compte des acquis du Décret-loi 2011-116.**
- **Le droit des journalistes de protéger leurs sources d'information confidentielles doit être garanti.**
- **Les journalistes doivent être libres d'adhérer aux associations professionnelles de leur choix.**

²⁴ Déclaration commune des mandats spéciaux, publiée en 2003.

La place de la religion dans la Constitution

Le droit international autorise la protection de la liberté de la religion dans la constitution

La liberté de manifester sa religion est un droit largement reconnu en droit international, et notamment à l'article 18 du PIDCP qui dispose que :

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.

A la lumière de cette disposition, la position du droit international au regard de la place de la religion dans la constitution est claire : la protection de la *liberté* de la religion dans la constitution ne pose pas de problème. Néanmoins, quelques points nuancés méritent à être abordés.

En premier lieu, il convient de noter que la liberté de la religion est généralement protégée par une disposition spécifique de la constitution. Un grand nombre d'exemples de droit constitutionnel comparé illustrent cette pratique des Etats. A cet égard, il faut souligner que les dispositions en question ne font pas directement référence à Dieu ou à une religion particulière. ARTICLE 19 est d'avis que cette manière de protection de la liberté de la religion est la plus efficace, de sorte qu'elle protège la liberté de la religion de tous, y compris celle des minorités religieuses.

En deuxième lieu, il arrive que la religion soit mentionnée de manière symbolique dans le préambule de la constitution. Dans ce cas là, le préambule se réfère très souvent à l'identité ou traditions culturelles et religieuses du pays, ainsi qu'à Dieu, mais de manière symbolique. Ces références sont accompagnées de références d'autres valeurs

universelles ou démocratiques, voire même aux traités internationaux protégeant les droits de l'Homme.

En troisième lieu, certaines constitutions reconnaissent l'existence d'une religion d'Etat. Dans la plupart des cas, ces pays ne se bornent pas à mentionner la religion dans le préambule de la constitution, mais ils instaurent, à travers des dispositions spécifiques, une religion d'Etat. Cette position suscite des réflexions, mais à titre préliminaire, il est important de souligner que le droit international n'interdit pas les religions d'Etat en tant que telles. On peut ainsi évoquer l'exemple de la Norvège ou du Royaume-Uni, qui ont une longue tradition démocratique.

Toutefois, le fait d'adopter une religion officielle ou d'accorder une place particulière à une tradition religieuse, ne saurait acquiescer les Etats de leur obligation de respecter les autres droits et libertés protégés en vertu du droit international. A cet égard, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction a émis de fortes réserves. Il considère en effet que l'adoption par un Etat d'une religion d'Etat pourrait entraîner des effets préjudiciables, tels que par exemple, les discriminations à l'encontre des minorités religieuses²⁵.

La position de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne relativement à la protection de la liberté de la religion dans la constitution est comme suit :

- Le préambule fait référence aux « constantes de l'Islam » et à l'« identité arabo-musulmane » ;
- L'article premier des dispositions générales dispose que la religion de la Tunisie est l'Islam ;
- « L'Etat tunisien est le protecteur de la religion. Il garantit la liberté de conscience et le libre exercice des cultes. Il protège les valeurs sacrées et garantit la neutralité des lieux du culte à l'égard de toute propagande politique » (article 4 des dispositions générales) ;
- « Aucune révision constitutionnelle ne peut remettre en cause (...) le contenu de l'article 1er de la présente constitution énonçant que l'Islam est la religion de l'Etat » (article 3 des dispositions finales) ;
- « L'Etat garantit la liberté de conscience et le libre exercice des cultes et criminalise les atteintes au sacré » (article 3 du Titre Premier sur les « Droits et libertés »).

Manifestement, l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne réserve une place importante à la religion. Même si ARTICLE 19 est davantage en faveur d'un texte plus neutre vis-à-vis de la religion, il respecte le choix de l'Assemblée nationale constituante de reprendre dans le nouveau projet initial de texte constitutionnel l'article 1^{er} de l'ancienne constitution qui reconnaît l'Islam comme la religion de l'Etat. Comme il a été souligné plus haut, l'adoption d'une religion d'Etat n'est pas contraire au droit international. En outre, il n'ait

²⁵ Pour plus de détails sur la position du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, voir Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, A/HCR/19/60, 22 décembre 2011.

fait référence à l'Islam de manière expresse que dans le Préambule, lequel mentionne également les valeurs humanistes du pays, ce dont nous nous félicitons.

On peut cependant regretter le choix des rédacteurs de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne qui ne marque pas de changement par rapport à l'ancienne constitution tunisienne, alors que l'objectif d'une nouvelle constitution consiste en général à marquer une rupture avec le passé et à signifier, de manière symbolique, un nouveau départ pour le pays. Nous sommes d'avis que les références aux valeurs universelles des droits humains et aux principes fondamentaux de la démocratie pourraient être renforcées dans le Préambule.

En revanche, nous sommes particulièrement alarmés par l'introduction dans le texte de l'avant-projet de la Constitution de dispositions protégeant la religion en tant que telle et criminalisant les atteintes aux valeurs sacrées. Les développements qui suivent expliquent pourquoi.

Les dispositions constitutionnelles proposées protégeant la religion et criminalisant les atteintes aux valeurs sacrées sont incompatibles avec le droit international

ARTICLE 19 note que la formulation « l'Etat tunisien est protecteur de la religion », n'est pas conforme au droit international, car ce dernier ne protège pas la religion en tant que telle, mais uniquement la liberté de pratiquer une religion et le droit d'avoir des convictions. Il convient donc de formuler autrement cette phrase, en le sens que l'Etat tunisien protège la liberté de la religion et le droit d'avoir des convictions.

Dans le même sens, l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne prévoit, d'une part, la protection des valeurs sacrées (article 4 des dispositions générales), et d'autre part, la criminalisation des atteintes au sacré (article 3 du Titre Premier). Nous pensons que ces dispositions doivent être supprimées, parce qu'elles sont contraires aux obligations internationales auxquelles la Tunisie a souscrit en ratifiant un certain nombre d'instruments internationaux. En effet, ces textes internationaux n'accordent pas de protection juridique aux religions, aux valeurs et aux symboles.

En outre, la formulation très générale « criminalisation des valeurs sacrées » risque d'ouvrir la voie à des interprétations liberticides. Nous réitérons ainsi l'importance de supprimer les dispositions en question qui sont contraires au droit international des droits de l'Homme. Le développement qui suit présente en détails la position du droit international quant à la protection de la religion *per se* et des valeurs sacrées.

ARTICLE 19 attire l'attention de l'Assemblée nationale 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, ainsi qu'un grand nombre des textes internationaux, 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. Des restrictions à la liberté d'expression sont autorisées en vertu de l'article 19 (3) du PIDCP, mais 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 manifestement la protection de valeurs, croyances ou religions.

A cet égard, le Comité des droits de l'Homme a déclaré qu'il ne reconnaissait pas la notion de protection de « valeurs » et ne considérait pas l'interdiction de la « diffamation des religions » comme un motif légitime de restriction de l'exercice de la liberté d'expression. Plus récemment, dans son Observation générale n° 34 relative au PIDCP, le Comité a précisé 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 Pacte.²⁶

Ceci renforce également la position sur ce sujet d'autres organes du droit international, tel que 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.

En outre, 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. Ainsi, le Rapporteur 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 »²⁷.

En conclusion, à la lumière des principes internationaux que nous venons d'exposer, les dispositions de l'avant-projet de la nouvelle constitution relatives à la protection de la religion et des valeurs sacrées contre les attaques, le dénigrement ou la diffamation doivent être supprimées, parce qu'elles constituent une restriction abusive du droit à la liberté d'expression. Dans ce sens, il a été communément

²⁶ 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.

²⁷ Voir 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).

admis en droit international que 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 est jugée incorrecte, ne suffit pas pour que la restriction de la liberté d'expression soit fondée.

Recommandations :

- Conformément au PIDCP, la nouvelle constitution tunisienne doit garantir la liberté de religion pour tous.
- S'inspirant des meilleures pratiques de par le monde et afin de répondre aux aspirations démocratiques de la révolution, les références aux valeurs universelles des droits de l'Homme, tels que le PIDCP et la DUDH, et aux principes fondamentaux de la démocratie devraient être renforcées dans le texte du Préambule.
- Les dispositions constitutionnelles relatives à la protection des « valeurs sacrées » et à la « criminalisation des atteintes au sacré » doivent être supprimées du texte final de la nouvelle constitution, car elles sont contraires aux normes internationales.

Les droits de la femme

L'article 28 du Titre Premier du projet initial de la nouvelle constitution est consacré aux droits de la femme. Il est libellé comme suit :

« l'Etat assure la protection des droits de la femme et la promotion de ses acquis, sur la base du principe de la complémentarité avec l'homme au sein de la famille et en tant qu'associée de l'homme dans l'édification de la patrie.
L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme dans toutes les responsabilités.
L'État garantit la lutte contre la violence faite aux femmes, quelle qu'en soit la forme ».

En premier lieu, ARTICLE 19 se réjouit que cette disposition du projet de constitution confirme l'engagement de l'Etat tunisien à lutter contre la violence faite aux femmes.

En deuxième lieu, l'article 28 soulève beaucoup de questions, notamment en ce qui concerne la signification du « principe de complémentarité » que les rédacteurs de l'avant-projet de la nouvelle constitution ont intégré dans cette disposition.

A cet égard, nous sommes d'avis que la formulation de complémentarité est inappropriée, parce qu'elle refuse la reconnaissance des droits de la femme et frappe sa dignité. Cette position représente également un revirement total, et par conséquent, un pas en arrière par rapport aux acquis législatifs dans le domaine des droits de la femme que la Tunisie a adopté depuis la constitution de 1959.

Le Code du statut personnel tunisien, adopté en 1956, est le premier texte de loi consacré aux relations au sein de la famille. En vertu de ses dispositions, sont garantis un certain nombre de principes qui comprennent le droit des garçons et des filles à l'éducation, un âge minimum légal pour le mariage, la prohibition du mariage pour les jeunes filles, criminalisation de la polygamie, autorisation du divorce judiciaire, accès pour les femmes à l'éducation, droits reproductifs et sexuels pour les femmes, etc. Cette loi pose les bases d'un modèle moderniste de la famille tunisienne.

ARTICLE 19 considère que l'affirmation de « la complémentarité » de la femme avec l'homme en faveur à la notion d'égalité remet en cause le principe internationalement reconnu de l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette formulation est d'autant plus alarmante qu'elle risque de mettre en place un régime purement patriarcal qui donne tout le pouvoir aux hommes et prive les femmes de leur indépendance et de leurs droits. Cette disposition ne prévoit pas de réciprocité concernant une éventuelle complémentarité de l'homme par rapport à la femme. Seules les femmes sont définies en fonction de la complémentarité avec l'homme au sein de la famille. Plus précisément, une telle situation pourrait engendrer l'interprétation selon laquelle les femmes sont dépendants des hommes, qu'ils soient leur père, mari ou

frère. La femme aurait donc un statut juridique d'épouse, fille ou mère, mais non pas de citoyenne.

Nous soulignons qu'en vertu des principes fondamentaux et universels régissant l'égalité, les hommes et les femmes doivent avoir la même dignité en tant qu'êtres humains, jouir des mêmes droits et assumant les mêmes responsabilités, indépendamment les uns des autres et disposer de l'égalité des chances.

De plus, sans être exhaustif, prenant en considération le fait que la Tunisie a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les rédacteurs de l'avant-projet de la nouvelle constitution sont invités à introduire dans le texte final de la constitution l'égalité entre les hommes et les femmes, qui s'impose comme une condition de succès de la transition démocratique du pays.

Il est donc recommandé que l'Assemblée nationale constituante modifie le libellé de l'article 28 en réaffirmant de façon claire et sans équivoque l'égalité entre les hommes et les femmes.

Recommandation:

- **La nouvelle constitution doit introduire de façon claire et sans équivoque le principe fondamental d'égalité entre les hommes et les femmes.**
- **La référence au principe de « complémentarité » doit être supprimée.**

Mise en œuvre des droits

A titre préliminaire, il est nécessaire de distinguer entre la mise en œuvre des droits garantis par la constitution et celle des droits protégés en vertu du droit international.

Mise en œuvre des droits garantis par la constitution

L'Etat tunisien doit garantir la mise en œuvre effective des droits qui sont protégés par la constitution. L'effectivité des droits humains qui sont protégés par la Constitution se réalise par le biais des voies de recours qui sont exercées devant une juridiction constitutionnelle, créée à cet effet.

L'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne consacre dans le Titre IV, intitulé « Le pouvoir judiciaire » des dispositions relatives aux voies de recours possibles devant la Cour constitutionnelle.

L'un des principes fondamentaux en droit international des droits humains est l'obligation pour les Etats de garantir aux individus la possibilité de faire valoir au niveau national leurs droits et libertés. La protection des droits et libertés est vide de sens, si elle n'est pas confiée à une juridiction indépendante et impartiale et que le procès devant elle ne comporte pas des garanties d'un procès équitable.

ARTICLE 19 se félicite de la proposition d'adoption des dispositions constitutionnelles qui prévoient un recours individuel devant la Cour constitutionnelle (article 21). L'article 20 de l'avant-projet de la constitution semble également offrir une autre possibilité de recours par voie d'exception (question d'inconstitutionnalité), lequel est également bienvenu. La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle, ainsi que le partage de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans l'élection des juges constitutionnels sont également des points positifs qui méritent d'être soulignés (articles 25 et 16). A ce dernier regard, on peut tout de même avoir des regrets, notamment en ce qui concerne le critère d'élection des membres de la Cour fondé sur leurs « compétences juridiques et politiques reconnues » (article 16). Ainsi, nous sommes inquiets que les compétences politiques et le fait que la Cour constitutionnelle soit une juridiction composée de « membres », et non pas de juges, puissent menacer le caractère indépendant de l'institution.

Sous réserve d'une loi qui fournit des précisions supplémentaires, nous constatons cependant que de nombreuses dispositions relatives aux voies de recours constitutionnelles sont vagues et incomplètes :

Tout d'abord, les types de contrôle de constitutionnalité de la loi ne sont pas clairement définis. L'article 18 dispose que « la cour constitutionnelle assure le contrôle a priori et a posteriori de la constitutionnalité des lois ». Cependant, aucune autre disposition de l'avant-projet de la Constitution ne précise les modalités du contrôle a priori, comme par exemple le mode de saisine de la cour

constitutionnelle. Par ailleurs, les dispositions relatives au contrôle a posteriori prêtent à confusion. Si le recours individuel garanti par l'article 21 est à saluer, l'article 20 appelle des précisions : s'agit-il du recours individuel ou de la possibilité d'un recours type question d'inconstitutionnalité ? En tout état de cause, une loi organique devrait préciser les modalités de ces recours.²⁸

Dans le même ordre d'idée, la formulation « jugements définitifs qui peuvent occasionner une violation des droits » (article 21) soulève des questions. Est-il question d'un jugement qui constate une telle violation ou d'une simple allégation de la part de l'individu concerné qui se sent lésé dans les droits qui lui sont garantis ? A cet égard, nous nous interrogeons si le recours devant la Cour constitutionnelle rend les garanties constitutionnelles directement opposables seulement à l'Etat, ou également aux acteurs non-étatiques ou privés. Dans le même sens, l'individu pourrait-il invoquer dans une procédure devant la Cour constitutionnelle des droits qui sont protégés en vertu du droit international et non pas par la constitution ? On peut difficilement répondre à ces questions en se référant uniquement au texte de l'avant-projet de la Constitution .

Ensuite, l'avant-projet de la nouvelle constitution contient des références aux décisions et jugements de la Cour constitutionnelles sans donner de précisions sur une éventuelle différence entre eux. A cet égard, il convient de noter que le système juridique tunisien est largement modelé sur le système français. Nous nous demandons ainsi si, à l'image du Conseil constitutionnel français, la Cour constitutionnelle tunisienne a plusieurs prérogatives dans le cadre desquelles elle rend différents types de décisions ou jugements.

Enfin, s'agissant de la force des jugements rendus par la cour constitutionnelle, l'article 23 dispose qu'une loi déclarée inconstitutionnelle, cesse de s'appliquer dans les limites du jugement rendu par le tribunal. Nous nous interrogeons si cela voudrait dire que la loi en question demeure applicable à l'égard de toute autre personne ou autorité. Si c'est le cas, le caractère contraignant des jugements de la Cour pour toutes les autorités (article 25) est difficilement compréhensible.

Mise en œuvre du droit international dans l'ordre juridique interne

Les Etats sont tenus, en vertu du droit international, de donner effets aux droits énoncés dans les traités internationaux des droits humains. Ainsi, l'Article 2, alinéa 2 du PIDCP stipule:

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de

²⁸Voir ARTICLE 19. Document d'orientation sur la protection de la liberté d'expression dans l'avant-projet de la Constitution tunisienne précité.

telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte.

Deux questions se posent: premièrement, de quelle manière les traités internationaux acquièrent force obligatoire en droit interne, et deuxièmement, quelle est la place du droit international dans l'ordre juridique interne.

Concernant la question de la **validité des traités en droit interne**, et plus particulièrement s'agissant de la Tunisie, l'avant-projet de la nouvelle constitution semble avoir adopté le système moniste, ce qui était également le cas de l'ancienne constitution de 1959. En effet, l'article 18 du Titre IV sur le pouvoir judiciaire dispose que la cour constitutionnelle opère a priori un contrôle de constitutionnalité des traités internationaux, avant leur ratification.

Néanmoins, ARTICLE 19 est d'avis que cette disposition n'est pas suffisante. Tout d'abord, l'article 18 ne précise pas que la constitution devrait être révisée avant ratification d'un traité international au cas où la cour constitutionnelle déclarerait qu'un tel engagement comporte une clause contraire à la constitution. En outre, la constitution devrait contenir un autre article précisant que *les traités régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, force obligatoire dans l'ordre juridique interne*, comme c'est le cas par exemple de l'article 96 de la Constitution espagnole.

A l'égard de la **place du droit international en droit interne**, le droit international prime sur les règles de droit interne qui lui sont contradictoires. Plus particulièrement, selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un Etat ne saurait invoquer des dispositions de son droit interne pour se soustraire à ses obligations en vertu du droit international.

Dans le cadre d'une tradition juridique moniste, telle qu'en Tunisie, la place du droit international en droit interne peut varier selon les pays. Par exemple, la constitution peut prévoir la primauté des traités internationaux sur la loi, mais pas sur la constitution²⁹. Dans d'autres pays, la constitution ne reconnaît la primauté des traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme que dans la mesure où ils offrent une protection accrue des droits fondamentaux. Il convient toutefois de noter qu'en pratique, le fait que les traités relatifs aux droits humains aient un rang inférieur à la constitution est généralement sans conséquence, étant donné que le texte de cette dernière est souvent inspiré de ces traités. En outre, les droits constitutionnels sont souvent interprétés à la lumière de ces traités.

En Tunisie, l'avant-projet de la nouvelle constitution prévoit que le respect des traités internationaux est une obligation, tant que ces traités ne sont pas contraires aux dispositions de la présente constitution (article 16 des dispositions générales). ARTICLE 19 considère que cette disposition est ambiguë et potentiellement dangereuse pour la protection des droits humains tels que reconnus dans le PIDCP. Elle devrait donc être abandonnée.

²⁹ C'est le cas des constitutions néerlandaise, française et allemande.

En effet, l'article 16 semble accorder la suprématie de la constitution sur les traités internationaux suivant la tradition de nombreux pays. Toutefois, l'article 16 semble également être destiné à exonérer la Tunisie de ses obligations internationales en ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet de la constitution que nous considérons comme incompatibles avec le PIDCP et autres standards internationaux applicables en la matière, telles que l'article 4 des dispositions générales relatif à la protection des valeurs sacrées. A cet égard, nous attirons l'attention de l'Assemblée constituante sur le fait que, en supposant même que l'article 16 consacre la supériorité de la Constitution sur les traités internationaux, cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, tel que nous l'avons cité. En d'autres termes, l'article 16 ne saurait dispenser la Tunisie de tenir ses engagements en vertu du PIDCP qu'elle a déjà ratifié. Au vu de ce qui précède, nous invitons l'Assemblée Nationale Constituante à abandonner l'article 16 et lire attentivement les recommandations ci-dessous.

Recommandations :

- La nouvelle constitution tunisienne devrait rendre les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et de la liberté de l'information directement opposables à l'Etat, ainsi qu'aux acteurs non-étatiques ou privés. Ces garanties devraient primer sur les lois ou dispositions législatives incompatibles avec elles.
- La constitution doit prévoir avec précision des recours effectifs permettant la mise en œuvre des droits et liberté garantis par la Constitution. A cet effet, il convient d'amender les dispositions proposé ou de préciser clairement, dans une loi, les règles relatives aux voies de recours effectifs.
- L'article 20 du Titre V de l'avant-projet de la Constitution devrait préciser que cette dernière doit être révisée avant ratification d'un traité international au cas où la cour constitutionnelle déclarerait qu'un tel engagement comporte une clause contraire à la Constitution.
- La Constitution devrait contenir un autre article précisant que les traités régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, force obligatoire dans l'ordre juridique interne
- L'article 16 de la Constitution devrait être supprimé. Si L'Assemblée Nationale Constituante souhaite donner une valeur supérieure à la Constitution par rapport aux traités internationaux, elle devrait le préciser dans une disposition telle que celle suggérée dans notre recommandation précédente (voir par exemple l'article 55 de la Constitution française).
- La constitution pourrait également contenir, le cas échéant, une disposition précisant que des traités et accord internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ne peuvent en principe être abrogés, modifiés ou suspendus que sous la forme prévue dans les traités eux-mêmes ou conformément aux normes générales du droit international (voir par exemple article 96 de la Constitution espagnole).

Annexe: Extrait de l'avant-projet de la nouvelle constitution tunisienne

1. Préambule

Nous, représentants du Peuple tunisien, membres de l'Assemblée nationale constituante, (...)

Nous basant sur

- les constantes de l'islam et ses objectifs, caractérisés par l'ouverture et la modération
- les nobles valeurs humanistes,

Nous inspirant

- du patrimoine civilisationnel du peuple tunisien, à travers les étapes successives de son Histoire
- de son action réformatrice, prenant sa source dans les éléments de son identité arabo-musulmane et les acquis civilisationnels de l'humanité

Confirmant les acquis nationaux réalisés,

Dans le but de bâtir un régime démocratique, républicain, participatif

- dans lequel l'Etat sera civil et s'appuiera sur des institutions
- dans lequel la souveraineté appartient au Peuple sur la base de l'alternance pacifique au pouvoir
- fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre mutuel
- dans lequel le droit d'organisation, fondé sur le principe du pluralisme, la neutralité administrative, la bonne gouvernance et les élections libres, est le fondement de la vie politique,

2. Titre I : Dispositions générales

Article premier. - La Tunisie est un Etat libre, indépendant et souverain ; sa religion est l'islam, sa langue, l'arabe et son régime, la république.

Article 4. - L'Etat Tunisien est le protecteur de la religion. Il garantit la liberté de conscience et le libre exercice des cultes. Il protège les valeurs sacrées et garantit la neutralité des lieux du culte à l'égard de toute propagande politique.

Article 9. - L'organisation politique, syndicale et associative ; et l'opposition politique sont des droits garantis.

Article 8. - Les libertés d'opinion, d'expression, de presse et de publication, et les droits de réunion et de manifestation sont des libertés et des droits garantis.

Article 17. - la paix fondée sur la justice est la base de la relation avec les Etats et les peuples. Le respect des traités internationaux est une obligation, tant que ces traités ne sont pas contraires aux dispositions de la présente constitution.

3. Titre VII: Amendement de la constitution

Article 2. - Pour être recevable, toute proposition de révision de la constitution doit recueillir un avis de la cour constitutionnelle attestant que la proposition ne porte pas sur des dispositions non révisables de la constitution. Le principe de la révision doit être voté à la majorité absolue par l'Assemblée du peuple.

4. Titre IX: Dispositions finales

Article premier. - le préambule de la présente constitution en est une partie intégrante. Ses dispositions ont la même valeur que les dispositions de la constitution.

Article 2. - Aucune révision de la présente constitution ne peut être introduite avant un délai de cinq ans à partir de son entrée en vigueur.

Article 3. - Aucune révision constitutionnelle ne peut remettre en cause le caractère républicain du régime et la nature civile de l'Etat ; ni le contenu de l'article 1er de la présente constitution énonçant que l'Islam est la religion de l'Etat et l'arabe est sa langue ; ni les acquis des droits de l'Homme et de sa liberté garantis par la présente constitution ; ni la durée et le nombre des mandats présidentiels.

5. TITRE II : Droits et libertés

Article premier. - Le droit à la vie est sacré et inviolable, sauf dans des cas prévus par la loi.

Article 3. - L'Etat garantit la liberté de conscience et le libre exercice des cultes et criminalise les atteintes au sacré.

Article 15. - Le droit syndical est garanti, y compris le droit de grève, tant qu'il ne met pas en danger la vie des personnes, leur santé ou leur sécurité.

Article 16. - Le droit d'accès à l'information est garanti pour tous, tant que ce droit ne porte pas atteinte à la sécurité nationale et aux droits garantis par la présente constitution.

Article 18.- les libertés académiques et de la recherche scientifique sont garanties. L'Etat doit mobiliser les ressources nécessaires au développement du travail académique et de la recherche scientifique.

Article 23. - L'Etat veillera à garantir la neutralité de l'Administration, des entreprises et des établissements publics et des lieux du culte. Aucune de ces institutions ne doit être utilisée à des fins de propagande politique ou partisane.

Article 26. - Les libertés d'opinion, d'expression, d'information et de création sont garanties.

Les libertés d'information et de publication ne peuvent être limitées que par la loi, pour protéger les droits des personnes, leur réputation, leur sécurité et leur santé.

Ces libertés ne peuvent être soumises à aucune censure préalable, quelle qu'en soit la forme.

L'Etat encourage la création artistique et littéraire, au service de la culture nationale de son ouverture sur la culture universelle.

La propriété intellectuelle et littéraire est garantie.

Article 28. - l'État assure la protection des droits de la femme et la promotion de ses acquis, sur la base du principe de la complémentarité avec l'homme au sein de la famille et en tant qu'associée de l'homme dans l'édification de la patrie.

L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme dans toutes les responsabilités.

L'État garantit la lutte contre la violence faite aux femmes, quelle qu'en soit la forme.

Article 32. - l'Etat garantit le droit d'accès à la culture pour tous les citoyens. Il encourage la création culturelle et la production et la consommation des œuvres culturelles. Il veillera à promouvoir la diversité et l'enrichissement de la culture nationale, à bannir la violence et à consacrer les valeurs de tolérance et d'ouverture sur les autres cultures ; et à favoriser le dialogue des civilisations.

L'Etat protège le patrimoine culturel de la Nation et garantit le droit des générations futures à disposer de ce patrimoine.

6. TITRE V : Le pouvoir judiciaire

La cour constitutionnelle

Article 16.- La cour constitutionnelle est composée de douze membres, dotés de compétences juridiques et politiques reconnues, exerçant depuis vingt ans au moins.

Les membres de la cour constitutionnelle sont désignés comme suit :

- Quatre membres proposés par le Président de la République
- Quatre membres proposés par le Président du gouvernement
- Huit membres sont proposés par le Président de la chambre des députés
- Huit membres proposés par le conseil supérieur de l'autorité judiciaire

L'Assemblée législative élit, à la majorité qualifiée des deux tiers, douze membres parmi les membres proposés, pour un mandat unique de neuf ans.

Si la majorité requise n'est pas recueillie, les membres qui auront obtenu le plus grand nombre de voix seront retenus.

Le mandat des membres de la cour constitutionnelle est renouvelé par tiers tous les trois ans.

Il est interdit de cumuler entre le mandat de membre de la cour constitutionnelle et l'exercice d'autres fonctions.

Article 17.- (formulations multiples)

- La cour constitutionnelle est présidée par le doyen d'âge parmi ses membres
- Le Président de la cour constitutionnelle est nommé par le Président de la République, parmi les membres de la cour
- Le Président de la cour constitutionnelle est élu par les membres la cour

- Le Président de la cour constitutionnelle est élu par la chambre des députés, parmi les membres de la cour
La procédure adoptée pour combler une vacance au sein de la cour constitutionnelle, est la même que celle adoptée lors de la désignation.

Article 20.- la cour constitutionnelle assure le contrôle a priori et a posteriori de la constitutionnalité des lois.

Elle contrôle a priori la constitutionnalité des traités internationaux, avant leur ratification.

Elle statue sur les règlements intérieurs de la chambre des députés et des instances constitutionnelles.

Elle statue sur la conformité des projets de loi portant sur la révision de la constitution et émet son avis sur tout projet de référendum.

Elle constate la vacance de la Présidence de la République

Elle se prononce sur l'Etat d'urgence et les circonstances exceptionnelles.

Elle statue sur les conflits de compétence entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'une part, et entre le Président de la République et le Président du gouvernement, d'autre part.

Article 22. - L'inconstitutionnalité des lois peut être invoquée à l'occasion de n'importe quelle affaire en cours d'examen devant les tribunaux, conformément aux procédures fixées par la loi.

Article 23. - Après épuisement de toutes les autres voies de recours, tout citoyen peut intenter un recours direct devant la cour constitutionnelle contre un jugement définitif pouvant occasionner une violation des droits et des libertés garantis par la présente constitution.

Article 25. - La cour constitutionnelle statue sur les accusations portées contre le Président de la République, dans les cas de violation de la constitution ou de haute trahison.

Si la cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité d'une loi, celle-ci cesse d'être appliquée, dans les limites du jugement rendu par le tribunal.

Article 26.- la cour constitutionnelle ne se prononce que sur les recours qui auront été soulevés. Elle doit statuer sur ces recours dans un délai de trois mois qui peut être prolongé, sur décision motivée de la cour.

Article 27. - Les décisions de la cour constitutionnelle sont prises à la majorité de ses membres. La voix du Président de la cour est prépondérante, en cas d'égalité des voix.

Ses décisions doivent être motivées et sont contraignantes pour toutes les autorités. Elles sont publiées au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Article 28.- Le statut de la cour constitutionnelle fixe son mode d'organisation et ses procédures

TITRE VII : Les instances constitutionnelles

L'instance indépendance des élections

Article premier. - Une instance publique indépendante est créée. Elle est chargée de la gestion, de l'organisation et de la supervision de toutes les étapes des élections nationales, régionales et locales, et des référendums. Elle garantit la fiabilité du processus électoral, son intégrité et sa transparence.

Article 2. - Cette instance est composée de neuf membres indépendants, neutres et honnêtes, dotés de compétences et d'expérience. Ces derniers seront élus par le pouvoir législatif pour une période de six ans. Le mandat de ses membres est renouvelable par tiers tous les deux ans.

Article 3. - Cette instance est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle est redevable devant le pouvoir législatif. Une loi organique fixera sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement.
L'instance indépendante de l'information

Article 4. - Une instance publique indépendante est chargée de l'organisation, de la régulation et du développement du secteur de l'information, ainsi que de la garantie de la liberté d'expression et d'information, du droit d'accès à l'information et de la consécration d'un paysage médiatique pluraliste et crédible. Article 5. - Cette instance est composée de neuf membres indépendants, neutres et honnêtes, dotés de compétences et d'expérience. Ces derniers seront élus par le pouvoir législatif pour une période de cinq ans non renouvelables.

Article 6. - Cette instance est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Une loi organique fixera sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement.
L'instance nationale des droits de l'homme

Article 10. - Cette instance est chargée d'évaluer le degré de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de les renforcer, de présenter un rapport à ce sujet et de proposer des projets d'amendement des législations régissant les droits de l'homme.
L'instance enquête sur les cas de violation des droits de l'homme, pour les résoudre ou pour les soumettre aux autorités compétentes.

Article 11. - Cette instance est composée de personnalités indépendantes et neutres, élues par le pouvoir législatif pour une période de six ans non renouvelables.

Article 12. - Cette instance est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Une loi organique fixera sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement.
L'instance nationale de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption

Article 13.- L'Etat contribue aux politiques de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Il veille à garantir la transparence, à surveiller sa mise en œuvre et en diffuser la culture.
L'instance est chargée de dévoiler les cas de corruption dans les secteurs public et privé, de les instruire et de les soumettre aux autorités compétentes.

L'instance émet son avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires afférents à la corruption.

Article 14. - Cette instance est composée de personnalités indépendantes dotées de compétences et d'expérience, élues par le pouvoir législatif pour une période de six ans, renouvelables partiellement.

Article 15. - Cette instance est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Une loi organique fixera sa composition, son organisation et son mode de fonctionnement.