



International Federation  
for Human Rights

Fédération Internationale des  
Ligues des Droits de l'Homme

Federación Internacional  
de Derechos Humanos

Международная Федерация  
за права человека

الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

## Les droits et libertés au cœur du projet de constitution

### Note de position

Octobre 2012

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et ses organisations membres en Tunisie, l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD), le Conseil national des libertés en Tunisie (CNLT) et la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) se félicitent que la première version du projet de Constitution ait été rendue publique en août 2012. Une telle démarche permet en toute transparence une appropriation et un débat citoyen autour de ce texte.

Toutefois, nos organisations considèrent qu'en l'état, ce premier projet comporte d'importants manquements aux obligations internationales de la Tunisie relatives aux droits de l'Homme, qu'il s'agisse des conventions des Nations unies ou des instruments régionaux de protection des droits humains, ratifiés par la Tunisie.

La présente note ne constitue pas un commentaire du projet de Constitution article par article, mais vise plutôt à rappeler un certain nombre de principes qui devraient inspirer l'ensemble du texte constitutionnel et se traduire dans ses différentes dispositions. Par ailleurs, nos organisations encouragent l'Assemblée nationale constituante (ANC) à organiser des consultations régulières des acteurs compétents sur les sujets traités dans le projet de Constitution, en particulier les organisations de défense des droits humains, sans discrimination. Cela lui permettrait de bénéficier de leur expertise en la matière dans le cadre de la poursuite du processus de rédaction de la nouvelle constitution.

### ***Intégration pleine et entière des normes universelles relatives aux droits de l'Homme***

L'engagement de la Tunisie en faveur de la garantie, la protection et le respect des droits de l'Homme doit être affirmé dans le texte constitutionnel. Celui-ci doit pour cela, intégrer un référentiel clair aux droits humains universels dans leur intégralité, leur indivisibilité et leur interdépendance, comme cela était initialement mentionné dans l'article 5 de la Constitution de 1959 (avant que celle-ci ne soit amendée). Une référence explicite à la Charte internationale des droits de l'Homme<sup>1</sup> dans le Préambule de la nouvelle constitution serait le meilleur moyen d'y répondre.

L'harmonisation entre les dispositions de la constitution doit être nécessairement effectuée, notamment par rapport aux conventions internationales. L'article 3.18 affirme la supériorité des conventions internationales sur le droit interne tandis que la disposition 1.17 prévoit l'obligation de respecter les conventions internationales tant que cela n'est pas en contradiction avec les

---

<sup>1</sup> La Charte internationale des droits de l'Homme comprend la Déclaration universelle des droits de l'Homme ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.

dispositions de la constitution<sup>2</sup>. Cela laisse la porte ouverte à une interprétation restrictive des droits de l'Homme tels qu'énoncés dans les conventions internationales, au nom du respect de certaines dispositions de la constitution, et notamment de l'article premier. Cet article, présent dans la Constitution actuellement en vigueur a par le passé été invoqué pour justifier des réserves formulées par la Tunisie lors de la ratification d'instruments internationaux comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ou la Convention sur les droits de l'enfant.

Le maintien d'une telle disposition (article 1.17) rendrait la hiérarchie des normes et de la supériorité des instruments internationaux ou régionaux sur le droit interne ambiguë. Elle constituerait aussi une violation de la Convention de Vienne sur les droits des traités, à laquelle la Tunisie est partie. La Convention de Vienne prévoit en effet que l'Etat partie a l'obligation d'assurer que sa constitution et ses lois respectent les obligations internationales<sup>3</sup>.

Selon l'article 5.20, « La Cour contrôle également a posteriori la constitutionnalité des conventions internationales avant leur signature ». Cette disposition risquerait d'avoir un impact négatif sur l'effort de consolidation et d'application de l'ensemble des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, édifié depuis 1948 sur la base de la DUDH et auquel la Tunisie a participé, y compris depuis janvier 2011.

Le texte devrait garantir sans ambiguïté la supériorité hiérarchique des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme ratifiés par la Tunisie. En vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits qui en découlent, les organes de l'Etat et les décisions de justice devront appliquer directement les droits garantis dans les instruments ratifiés par la Tunisie.

### ***Reconnaissance et garantie de l'égalité en droit***

Le Préambule du projet de constitution reconnaît « (...) l'égalité en droits et en devoirs des citoyens et citoyennes, ainsi qu'entre toutes les catégories sociales et les régions ». La notion d'égalité est également rappelée dans la disposition générale 1.6. qui prévoit que « tous les citoyens sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi », formulation reprise de l'article 6 de la constitution de 1959.

Toutefois, pour être conformes aux dispositions internationales pertinentes<sup>4</sup>, et assurer que les agents publics et privés assurent le principe de non discrimination dans la réalisation des droits, les deux dispositions précitées devraient être amendées afin d'exclure expressément tout type de discrimination conformément à la formulation employée dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par la Tunisie, et qui interdit explicitement les discriminations fondées sur « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou

---

2 Toutes les citations de dispositions du projet de constitution sont des traductions non officielles de ce texte.

3 Article 27 de la Convention de Vienne.

4 L'article 7 de la DUDH dispose que "Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination." L'article 26 du PIDCP ratifié par la Tunisie, précise que « (...) la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, toute autre situation recouvrant l'âge, la nationalité, la situation matrimoniale ou familiale, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle, l'état de santé, le domicile, la situation économique et sociale. »

#### – **Egalité entre les femmes et les hommes**

Seul le Préambule du texte emploie le terme « citoyenne », ce qui soulève le risque de voir le terme « citoyen » interprété de manière restrictive. Il conviendrait donc d'utiliser la même terminologie dans l'ensemble du texte pour éviter tout flottement à cet égard.

Nulle part ailleurs et en particulier dans les dispositions relatives aux droits des femmes, l'égalité entre les sexes ou la non discrimination fondée sur le genre n'est clairement mentionnée. L'article 22 qui réaffirme l'égalité ne se réfère qu'aux citoyens d'une manière générale sans mentionner explicitement les femmes. A l'exception de l'article 2.28 qui prévoit « l'égalité des chances » « pour assumer toute responsabilité » sans précision, les autres dispositions se référant spécifiquement aux statuts et droits des femmes n'insistent pas sur la citoyenneté des femmes et sur leurs droits politiques mais mettent nettement l'accent sur la protection des femmes dans le cadre de la famille. La question de la parité ou des moyens et efforts pour y parvenir est absente de l'ensemble des dispositions portant notamment sur la participation aux affaires publiques.

De façon générale et quasi-systématique, le texte fait référence aux femmes dans le cadre de leur relation à autrui, que ce soit l'entité familiale ou en tant que « partenaire » et « complémentaire » de l'homme. Ainsi la disposition générale 1.10 parle de la protection des droits des femmes et de la sauvegarde de l'entité familiale, principe confirmé dans l'article 2.28 qui ajoute que les femmes jouent un rôle « complémentaire » aux hommes au sein de la famille.

Une telle approche est restrictive et en-deçà des normes internationales. Les articles précités contreviennent explicitement à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée par la Tunisie, dont l'article 2.1 prévoit que les Etats doivent « Inscrire dans leur constitution nationale (...) le principe de l'égalité des hommes et des femmes (...) ».

#### – **Formulations relatives au mariage et à la famille**

L'article 2.21.1 se rapporte directement à la famille et attribue à l'État le rôle de protecteur de la famille et garant de sa mission dans le cadre de l'égalité entre époux, risquant de ce fait de ne pas reconnaître les mêmes droits aux familles monoparentales par exemple.

L'article 2.21.2 attribue en outre, à l'État la mission de garantir les conditions adéquates au mariage alors que le mariage relève de la liberté des personnes.

En vertu de l'article 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, « Les Etats parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, le même droit de contracter mariage, le même droit de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement et les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution (...) ».

Ce sont ces termes qui devraient être inclus dans la Constitution si l'ANC considère qu'il convient d'inclure une disposition spécifique concernant le mariage. Dans cette hypothèse, il conviendrait que la Constitution précise que la loi fixera un âge minimal pour le mariage et rendra obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel.

La reconnaissance de droits à l'entité familiale en tant que telle, et la proposition de mesures constitutionnelles pour encourager ou préserver cette entité telles que prévues dans l'ébauche de constitution, constituent en réalité une forme de discrimination pour tout individu ne pouvant se réclamer d'appartenir ou représenter une famille. Il en est ainsi de l'article 2.21 qui prévoit que « l'Etat cherche à garantir un habitat décent pour chaque famille et lui fournir un revenu minimum pour assurer dignité de ses membres ». Tout en saluant la volonté des membres de la commission Droits et libertés de constitutionnaliser un certain nombre de droits économiques, sociaux et culturels (cf. infra), la conditionnalité prévue par l'article 2.21 dénature un engagement important qui est celui de garantir à tous un habitat et un revenu minimum décents.

#### – **Droits des personnes appartenant à des « groupes vulnérables »**

La disposition générale 1.11 dispose que « L'Etat garantit les droits des catégories ayant des besoins spécifiques ». Afin de renforcer la portée de la disposition 1.11, le texte devrait préciser quelles sont les personnes considérées comme appartenant à ces catégories ayant des besoins spécifiques.

Plusieurs dispositions ont trait aux personnes handicapées. Les dispositions de l'article 30.2 attribuent ainsi à l'État la mission de les protéger de toute forme de discrimination, sans toutefois reconnaître l'égalité en droit des personnes handicapées.

Les droits des enfants sont également spécifiquement mentionnés à plusieurs reprises mais au regard de l'article 2.31. la garantie d'un certain nombre de leurs droits (« dignité, aux soins, à l'éducation et à la santé ») incomberait à leurs seuls parents, là où l'Etat s'engagerait à « leur fournir une protection juridique, sociale, physique et morale ».

Le champ de cette disposition devrait être précisé et les formulations mises en conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 27.3), et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (art 20.2). Ces deux instruments prévoient que l'Etat adopte des mesures appropriées pour assister les parents ou autres personnes responsables de l'enfant afin de garantir les droits économiques et sociaux des enfants.

Le projet actuel ne fait aucune référence aux droits des migrants, ni au droit d'asile. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des migrants, en visite en Tunisie en juin 2012, a appelé les autorités tunisiennes « à inscrire les droits des migrants dans la nouvelle Constitution ». La Constitution devrait en outre garantir le droit d'asile, conformément à la Convention de Genève et à son protocole, ratifiés par la Tunisie.

#### ***Garantie des droits économiques, sociaux et culturels***

Le projet de texte prévoit la reconnaissance de la plupart des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Ainsi les libertés syndicales, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit à la santé et à la couverture sociale, le droit à un environnement sain, le droit de propriété et les droits culturels sont garantis.

Le texte devrait mentionner explicitement l'engagement de la Tunisie en faveur du principe général

de promotion progressive des DESC, de la non-discrimination dans sa réalisation et l'opposabilité et la justiciabilité des DESC, afin que toute victime dispose de moyens de réparation ou de recours appropriés.

Certaines limitations à des droits économiques et sociaux tels que formulés dans le présent projet doivent être levées. Cela concerne notamment le droit au logement qui en l'état n'est mentionné que s'agissant de la famille (cf. *supra*).

L'article 2.19.2 précise que l'Etat garantit « la prévention, les services sanitaires et la couverture sociale à tous les citoyens *sans discrimination entre les régions*<sup>5</sup> ». Cette précision qui porte sur ce seul article et qui limite l'absence de discrimination au seul caractère régional, peut laisser penser que des citoyens pourraient être discriminés sur d'autres bases dans le cadre de l'accès à ce droit, il doit dès lors faire l'objet d'un amendement.

Certains droits, reconnus par le PIDESC ne sont pas du tout intégrés dans l'actuel projet de constitution. Il s'agit en particulier du droit à l'eau et à l'assainissement, du droit à un niveau de vie suffisant y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants et du droit à l'alimentation. Or, il est important que l'ensemble de ces droits garantis par les instruments internationaux et régionaux soient intégrés dans la constitution.

Concernant le droit à l'éducation, l'inclusion de l'objectif de renforcement du respect des droits de l'Homme à travers l'éducation et la formation aux droits de l'Homme contribuerait à renforcer l'ambition de garantie et respect des droits humains en Tunisie.

Enfin, l'article 2.20.2 prévoit que la protection de l'environnement et l'exploitation responsable des ressources naturelles est un devoir de l'Etat, des institutions et des personnes. Il conviendrait d'ajouter explicitement qu'il s'agit tant des personnes morales (entreprises) que des personnes physiques.

### ***Libertés de religion et d'expression***

Alors que la disposition générale 1.8 stipule que « la liberté d'opinion, d'expression, de presse, de publication, le droit de réunion et de manifestation sont des libertés et droits garantis », elle omet de mentionner sur le même plan la liberté de pensée, de conscience et de religion.

La nouvelle constitution devrait prévoir clairement l'engagement de la Tunisie à ce qu'aucune distinction ou discrimination ne soit faite en raison de la religion ou de la conviction; à encourager la liberté religieuse et le pluralisme ainsi que la représentation et la participation authentique dans des conditions d'égalité, de toutes les personnes, quelle que soit leur religion ou leur conviction, dans tous les secteurs de la société. Cela passe par la lutte contre l'intolérance, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation, la discrimination, l'incitation à la violence et la violence fondés sur la religion ou la conviction<sup>6</sup>. A cet égard, l'article 4.2.1 selon lequel pour se porter candidat à la présidence de la république, il faut appartenir à la religion musulmane est contraire au principe de non-discrimination et devrait être modifié.

Par ailleurs, la disposition générale 1.4. prévoit que : « l'Etat est le garant de la religion. Il garantit la liberté de croyance, la pratique de la religion, il est le protecteur du sacré (...) ». L'article 2.3 sur les Droits et les libertés stipule quant à lui que « L'Etat garantit la liberté de conscience et le libre exercice du culte. Toute atteinte au sacré est un crime ». Ces dispositions devraient être remplacées

---

5 Accent mis sur la partie en italique de l'article par les auteurs du texte.

6 Conseil des droits de l'homme, Dix-neuvième session, A/HRC/19/L.7, 16 mars 2012.

par une formulation prévoyant explicitement la garantie de la liberté de religion et de conscience, conformément aux dispositions du PIDCP.

La question de la protection par l'Etat des atteintes au sacré et dès lors, de poursuites judiciaires à l'encontre de personnes ou institutions considérées comme responsables de telles atteintes, est contraire au droit international des droits de l'Homme en ce qu'elle ouvre la porte à l'adoption de lois susceptibles de criminaliser les libertés d'expression et d'opinion. Un risque similaire d'atteinte aux libertés d'expression et d'opinion est posé par l'article 2.27 qui prévoit la criminalisation de toute forme de « normalisation avec le sionisme et l'entité sioniste ».

Pour ce qui a trait précisément à la criminalisation des atteintes au sacré, des mécanismes internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme ont à plusieurs reprises mis en garde contre l'adoption de textes criminalisant la diffamation des religions, notion contraire au droit international des droits de l'Homme. Ainsi, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a affirmé en 2011 que « les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance (...) sont incompatibles avec le Pacte [international sur les droits civils et politiques] »<sup>7</sup> sauf dans des circonstances très limitées énoncées par le pacte.

En 2008 déjà, plusieurs Rapporteurs spéciaux, notamment des Nations unies et de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, déclaraient que « le concept de « diffamation des religions » est incompatible avec les standards internationaux relatifs à la diffamation, qui se réfèrent à la protection de la réputation des individus, alors que les religions, comme toutes les croyances, ne peuvent avoir une réputation en soi ». [3]

Par conséquent, les articles 1.4, 2.3 et 2.27 du projet de Constitution devraient être modifiés.

### ***Garantie du droit à la vie, interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants***

L'article 6.1. du PIDCP dispose que « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie ». Il importe de veiller à ce que la formulation qui sera reprise dans la Constitution garantisse explicitement la protection de ce droit inhérent à la personne humaine et n'en fasse pas un droit sacré. La référence au sacré est en effet susceptible de conduire à la remise en cause du droit à l'avortement tel que reconnu et réglementé par le code pénal tunisien ou de faire obstacle à l'abolition de la peine de mort, revendiquée par la coordination des organisations non gouvernementales tunisiennes et consacrée par le second Protocole du PIDCP. Par conséquent, l'article 2.1 du projet devrait être modifié.

L'interdiction de la torture est formulée explicitement dans l'article 2.2 de la partie sur les Droits et libertés qui prévoit que « (...) Toute forme de torture physique ou morale est interdite ». Cet article intègre l'absence de prescription et tient responsables les auteurs et ceux ayant ordonné la torture. Il s'agit là d'une avancée importante. Toutefois, il conviendrait que les traitements inhumains ou dégradants soient interdits de manière explicite également.

Enfin, l'article 2.10 portant sur les peines privatives de liberté précise que ces peines « ne sont pas destinées à traiter indignement le détenu, ni le priver de ses droits fondamentaux (...) ». L'intégration de cette disposition dans le projet de constitution est également un aspect positif. Toutefois intégrer explicitement l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants dans le cadre de l'application d'une peine privative de liberté, plutôt que l'expression « traiter indignement », permettrait de garantir la conformité de la disposition avec les formulations des normes internationales.

---

7 Comité des droits de l'Homme, Observation générale no 34, 102ème session, Genève 11-29 juillet 2011