

Mandats du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée; de la Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

REFERENCE:
OL TUN 4/2019

26 août 2019

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée; et Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, conformément aux résolutions 34/18, 41/12, 34/5, 37/2 et 40/16 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant le projet de loi n° 91-2018, qui vise à modifier la législation tunisienne en matière d'état d'urgence. Nous reconnaissons que la bonne réglementation de l'état d'urgence est une dimension importante de la réponse d'un état de droit à une situation exceptionnelle ou à une situation de crise. En outre, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques («PIDCP»), consacrent un droit de dérogation en cas d'urgence dans la mesure « strictement requise par les exigences de la situation ». Nous constatons que, depuis 2015, l'état d'urgence a été déclaré plusieurs fois par décret présidentiel. A cet égard, le précédent Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a recommandé que l'utilisation de l'état d'urgence en Tunisie soit revue afin de garantir sa conformité avec le droit international (A/HRC/40/52/Add.1, para. 14). Nous nous félicitons de la décision du Gouvernement de prendre une approche législative pour réglementer l'état d'urgence. C'est dans ce contexte que nous voulons donner notre point de vue sur le projet de loi proposé, en cherchant à assister le Gouvernement pour assurer que toutes les mesures législatives prises soient pleinement conformes aux obligations de la Tunisie en vertu du droit international des droits de l'homme.

Nous rappelons que le 24 novembre 2015, le Président de la Tunisie a déclaré l'état d'urgence sur tout le territoire après un attentat suicide à la bombe commis à Tunis. Depuis, l'état d'urgence a été prolongé chaque mois. La déclaration de l'état d'urgence est basée sur le décret n° 78-50 du 26 janvier 1978. Le 30 novembre 2018, le Président de la Tunisie a soumis le projet de loi n° 91-2018 («projet de loi») visant à remplacer le décret n° 78-50 du 26 janvier 1978. Le 18 janvier 2019, le projet de loi a été soumis à la Commission des Droits, Libertés et Relations Extérieures du Parlement qui a proposé

plusieurs amendements. Nous nous félicitons de la participation active du Comité de surveillance parlementaire, reconnaissant le rôle important que joue le contrôle parlementaire dans la protection et la promotion des droits dans le contexte des pouvoirs d'urgence.

État d'urgence

Selon le projet de loi, l'état d'urgence peut être déclaré en cas d'événements de gravité catastrophique ou en cas de danger imminent pour l'ordre public et la sécurité, la sécurité des personnes, ainsi que des institutions, des biens et des intérêts vitaux de l'État, dans des circonstances qui ne peuvent pas être résolues par les mesures et procédures ordinaires. Tout en reconnaissant qu'il peut être difficile de déterminer avec précision les contours de toute situation d'urgence, nous craignons que cette définition permette une marge d'évaluation subjective de la situation d'urgence plus importante que celle requise par le droit international. A cet égard, nous souhaitons porter à l'attention du Gouvernement le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur l'utilisation des pouvoirs d'urgence de mars 2018 (A/HRC/37/52). Dans ledit rapport, la Rapporteuse spéciale a accordé une attention particulière aux exigences précises du droit international des droits de l'homme pour définir le type de menace qui peut donner lieu à l'invocation de pouvoirs d'urgence (para. 3). En outre, elle a souligné qu'il est utile de chercher à utiliser d'abord le droit commun en cas d'exigence ou de crise (para. 6), notamment pour éviter les nombreux problèmes de respect des droits de l'homme qui découlent du recours aux pouvoirs exceptionnels.

Le projet de loi prévoit que l'état d'urgence peut être prolongé une fois pour une période maximale d'un mois en vertu d'un décret présidentiel, après consultation du Conseil de Sécurité nationale. Il ne prévoit pas de contrôle législatif pour une extension et, conformément au projet de loi, le Président doit uniquement informer le Parlement des raisons pour lesquelles une extension est justifiée. Compte tenu de l'intérêt du contrôle parlementaire pour la légitimité, la transparence et le contrôle de tout recours à des pouvoirs exceptionnels (et/ou de leur extension), nous encourageons vivement un réexamen de la législation pour renforcer et réexaminer le rôle du contrôle parlementaire dans l'extension de ce type de mandat. Dans sa rédaction actuelle, il apparaît que la législation ne prévoit pas de mécanismes adéquats pour les contrôles et contrepoids parlementaires ou judiciaires, contrairement aux articles 49 et 102 de la Constitution tunisienne qui garantissent la protection des droits et des libertés par le système judiciaire.¹ Nous rappelons au Gouvernement de votre Excellence ses obligations

¹ **Article 49:** Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte. Aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'Homme et de libertés garantis par la présente Constitution.

internationales relatives aux droits de l'homme en cas de déclaration de l'état d'urgence, conformément aux exigences du droit international. Une situation d'urgence en droit national déclenche souvent les conditions de dérogation prévues par le droit international des traités. Dans ce cas, nous rappelons à la Tunisie que toutes les situations d'urgence doivent être officiellement proclamées (PIDCP, article 4 (3)) et nous encourageons le renforcement des dispositions de droit interne relatives à la nouvelle autorisation des pouvoirs d'intervention d'urgence afin de fournir un modèle de meilleure pratique dans ce domaine et de veiller à ce que le droit international soit respecté en tout temps (A/HRC/37/52, para. 10).

Pouvoirs conférés par le projet de loi

L'article 5 du projet de loi contient diverses mesures pouvant être prises par les gouverneurs en cas d'état d'urgence. Celles-ci incluent l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux à des heures spécifiques. La législation autorise également la réquisition de biens nécessaires au fonctionnement des administrations régionales, l'interdiction de toute obstruction au travail, y compris les lock-out, la fermeture temporaire de salles de réunion et autres espaces accessibles au public, ainsi que l'interdiction ou la suspension de rassemblements publics, de défilés et manifestations pouvant constituer une menace pour la sécurité ou l'ordre public. Toute infraction à ces mesures est punie de six mois d'emprisonnement et de 1 000 dinars d'amende. Nous rappelons en premier lieu que, selon les normes du droit international applicables, une situation d'urgence doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation (A/HRC/37/52, para. 10). De plus, toute mesure prise en réponse à une situation d'urgence doit être conforme aux principes de légitimité, de proportionnalité et de nécessité, tel qu'énoncé dans l'Observation générale du Comité des droits de l'homme (A/36/40, Annexe VII, Observations générales 5/13). Nous sommes inquiets par les interdictions de mouvement, de réunion et de propriété qui pourraient porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment aux articles 12, 21, 22 du PIDCP et à l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le texte du projet de loi prévoit des mesures qui confèrent de larges pouvoirs discrétionnaires aux autorités régionales et peuvent entraver de manière arbitraire et générale la jouissance des droits et libertés protégés au niveau international. Nous encourageons le Gouvernement de votre Excellence à examiner et à reconsidérer la portée des droits protégés affectés par une déclaration d'état d'urgence, et à établir clairement un contrôle exercé sur les autorités chargées d'exercer de telles restrictions. En particulier, nous encourageons un contrôle judiciaire de toute situation où les droits fondamentaux pourraient être affectés pendant l'état d'urgence.

En vertu de l'article 7 du projet de loi, le Ministère de l'intérieur est habilité à ordonner l'assignation à résidence de toute personne qui menace délibérément la sécurité

Article 102: La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés. Le magistrat est indépendant. Il n'est soumis, dans l'exercice de ses fonctions, qu'à l'autorité de la loi.

et l'ordre public, tout en lui garantissant le droit de se déplacer dans son district municipal pour étudier, travailler ou poursuivre un examen médical. Le procureur territorial doit être informé par écrit de cette mesure dans les 72 heures. L'assignation à résidence pourrait constituer une privation de liberté au sens du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et doit donc faire l'objet d'un contrôle judiciaire effectif pour se conformer au droit international des droits de l'homme.² Le Ministère de l'intérieur conserve la compétence exclusive et discrétionnaire pour tout ce qui constitue une menace pour l'ordre public. Dans le projet de loi, l'assignation à résidence n'est pas limitée dans le temps et semble pouvoir être maintenue indéfiniment dans certains cas. Or, le caractère illimité de cette assignation à résidence sans procédure judiciaire constitue une violation fondamentale des droits de l'homme. En vertu de cette proposition législative, l'assignation à résidence n'est pas non plus subordonnée au droit de contester la privation de liberté et à un recours judiciaire. Dans l'absence d'une modification de la législation, il n'y aurait donc pas de contrôle judiciaire sur ce processus. Aussi, nous rappelons que la privation de liberté sans procédure régulière est contraire à l'article 9 du PIDCP. L'Observation générale 35 du Comité des droits de l'homme souligne que:

« Une arrestation ou une détention peut être autorisée par le droit interne et néanmoins être arbitraire. La notion d'«arbitraire» ne doit pas être assimilée à «contraire à la loi» mais doit être interprétée plus largement comme incluant des éléments d'inadéquation, d'injustice, de manque de prévisibilité et de respect du droit³, ainsi que des éléments de caractère raisonnable, de nécessité et de proportionnalité.⁴ »

L'article 8 du projet de loi autorise en outre le Ministère de l'intérieur à placer des personnes sous contrôle préventif, les obligeant à se rendre au commissariat de police deux fois par jour, à intercepter les communications et à accéder à leur correspondance. Le procureur doit être informé de ces mesures *a posteriori*. Aucune autorisation judiciaire n'est requise pour intercepter des communications, et le droit des individus à un recours effectif est limité par le caractère secret de la procédure de collecte des communications. Nous exprimons des inquiétudes relatives à ces mesures de contrôle préventif qui pourraient, dans des circonstances particulières, constituer une détention arbitraire de fait non autorisée par le droit international.

L'article 11 confère au Ministère de l'intérieur le pouvoir d'ordonner la fouille des lieux où il existe des preuves crédibles de présence de toute personne soupçonnée de présenter une menace pour la sécurité nationale. La portée de la recherche inclut tous les appareils électroniques ou numériques présents dans le lieu. Les résultats doivent être communiqués rapidement au procureur territorial compétent.

² Voir les points de vue du Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique et du Comité pour la prévention de la torture en Afrique (CPTA), Mécanismes spéciaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

(<https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=95>)

³ 1134/2002, *Gorji-Dinka c. Cameroun*, para. 5.1; 305/1988, *Van Alphen c. Pays-Bas*, para. 5.8.

⁴ CCPR/C/GC/35 16 décembre 2014, para 12.

Ces dispositions pourraient être contraires aux articles 9 (droit à la liberté et sécurité des personnes) et 17 (droit à la vie privée) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le recours à des mesures administratives préventives en cas d'état d'urgence a des conséquences particulièrement lourdes pour les individus, rendant l'accès à la justice et au droit à un recours particulièrement difficiles. Nous soulignons qu'il est important de préserver les meilleures pratiques en matière de droits de l'homme en situation d'urgence, et en particulier de veiller à ce que les garanties judiciaires, y compris le contrôle exercé par un pouvoir judiciaire indépendant, soient activées dans les cas où les libertés et le droit à la vie privée sont soumis à des limitations substantielles.

Nous signalons que l'article 12 de la législation proposée autorise le Ministère de l'intérieur à ordonner à toute association de suspendre toute activité si elle a contribué ou participé à des actes contraires à l'ordre public ou dont l'acte ou l'activité entrave le bon déroulement de l'action publique. Comme indiqué dans le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur l'effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme (A/HRC/40/52), le recours à des mesures génériques et très générales d'urgence ou de lutte contre le terrorisme pour limiter l'action des associations a un effet profond et préjudiciable sur les droits d'association, de réunion et d'expression garantis par les articles 18, 19, 21 et 22 du PIDCP. La détermination d'une contribution, d'une participation et d'actes contraires à la sécurité et à l'ordre public est laissée à la discrétion du Ministère de l'intérieur. Aucune définition précise de « contribution, participation et actes contraires à la sécurité et à l'ordre public » n'est proposée. Il est donc tout à fait possible qu'une règle *de minimis* soit appliquée lorsque des points de vue ou des rassemblements ayant un lien minimal ou extrapolé avec des actes contraires à l'ordre public sera réglementé par la législation. Nous avons déjà souligné l'importance d'une société civile dynamique pour le bon fonctionnement de l'État et, en particulier, pour la lutte contre les conditions propices au terrorisme. Dans ce contexte, les États sont encouragés à éviter de promulguer une législation qui puisse avoir (ou qui pourrait être perçue comme ayant) pour effet de limiter le fonctionnement de la société civile et de l'espace civique.

Par ailleurs, il semblerait qu'en vertu de l'article 16 du projet de législation, toute personne qui menace délibérément la sécurité ou l'ordre public pendant l'état d'urgence est passible de trois mois d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 dinars. Nous soulevons nos inquiétudes sur la définition de la notion de « sécurité et d'ordre public » qui est définie de manière très large. Ceci risque de porter atteinte à une série de droits individuels.

Nous sommes gravement préoccupés par les pouvoirs discrétionnaires qui seraient conférés aux autorités gouvernementales tunisiennes en vertu du projet de loi. La dérogation des droits et la déclaration de l'état d'urgence par le projet de loi ne respectent pas les seuils stricts établis par le droit international.

Compte tenu de l'importance de l'article 4 (dérogation) du PIDCP pour assurer l'interprétation la plus précise possible de l'utilisation et de l'application des pouvoirs d'exception, qui a été ratifié par l'État tunisien en 1969, les Rapporteurs spéciaux signataires encouragent le réexamen de cette législation. L'article 4 permet la dérogation de certains droits protégés par le PIDCP dans une situation d'urgence, mais sous réserve des tests de nécessité. De plus, dans son Observation générale n° 29, le Comité des droits de l'homme indique clairement que les États sont tenus de limiter toute dérogation à celles strictement requises par les exigences de la situation, conformément au principe de proportionnalité. Bien que la législation d'urgence proposée ne prévoit pas de limitation des droits non susceptibles de dérogation (par exemple, le droit de ne pas être torturé), un certain nombre de restrictions des droits proposés peuvent indirectement permettre des violations des droits non susceptibles de dérogation, en particulier les droits relatifs à la liberté.

Le Comité des droits de l'homme a précisé que le droit d'engager une procédure devant un tribunal n'est pas susceptible de dérogation, même en cas d'état d'urgence. En outre, ceux qui ont été victimes de violations du fait de mesures dérogatoires conservent le droit à un recours interne effectif en vertu du paragraphe 3 de l'article 2 du PIDCP. Le contrôle judiciaire des dérogations est nécessaire pour préserver la primauté du droit, protéger les droits non susceptibles de dérogation et éviter l'arbitraire.

Nous voudrions attirer l'attention de Votre Excellence sur le paragraphe 3 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose qu'un État partie au Pacte doit informer immédiatement les autres États parties de la déclaration de l'état d'urgence, des dispositions auxquelles on déroge et des motifs par lequel il est actionné par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies. Une communication similaire doit être établie lors de la levée de l'état d'urgence. Même lorsque l'état d'urgence est indiscutable, les organismes internationaux doivent déterminer si les mesures prises par l'État vont au-delà des limites strictes imposées par la situation. Le projet de loi ne contient aucune disposition visant à cet effet. En outre, comme indiqué ci-dessus, les dispositions relatives à la ré-autorisation d'urgence sont opaques quant à la nécessité éventuelle d'une proclamation nationale publique.

L'inquiétude des Rapporteurs spéciaux à l'égard du projet de loi est encouragée par le renouvellement continu de l'état d'urgence depuis 2015 et par le recours généralisé aux dérogations. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales contre le terrorisme a également exprimé sa préoccupation pour le plein exercice des droits de l'homme reconnus internationalement dans le cadre des pouvoirs d'urgence conférés à la Tunisie à la suite de sa visite au pays en 2017. L'état d'urgence n'a pas été interrompu depuis sa proclamation du 24 novembre 2015. Au cours de cette période, 150 personnes auraient été placées en résidence surveillée, 500 perquisitions à domicile auraient été conduites et 19 000 personnes auraient été empêchées de se rendre dans les zones de conflit. Les personnes soumises à ce traitement ont été dans l'incapacité de contester les mesures de légalité, de nécessité ou de proportionnalité.

Compte tenu de l'urgence de la question, nous demandons au Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour corriger les inconsistances du projet de loi n ° 91/2018 avec le droit international et le droit international des droits de l'homme

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir vous référer aux **textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme** pré-cités.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants(es) au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants:

1. Veuillez fournir toute information et commentaire supplémentaire que vous pourriez avoir sur les questions susmentionnées.
2. Veuillez s'il vous plait fournir des informations sur les mesures prises et/ou que vous comptez prendre afin que le projet de législation sur l'état d'urgence soit conforme avec les obligations de la Tunisie en vertu du droit international et conformément aux recommandations émises par le Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (A/HRC/41/41/Add.3).
3. Veuillez fournir des renseignements détaillés sur les mesures prises pour garantir que toute action de surveillance inclus des communications , des correspondances et des appareils électroniques et numériques sont effectuées en respect de la règle de légalité, nécessité et proportionnalité .
4. Veuillez fournir des renseignements sur les mesures prises pour créer un nouvel organe totalement indépendant chargé de superviser la surveillance de manière cohérente avec les meilleures pratiques émergentes.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

David Kaye
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et
d'expression

Clement Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Michel Forst

Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Joseph Cannataci

Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée

Fionnuala Ní Aoláin

Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste