



Strasbourg, le 24 mai 2019

Avis n° 948 / 2019

CDL (2019)020*

Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TUNISIE

**PROJET D'AVIS SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE
RELATIVE A L'INSTANCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET
DES DROITS DES GENERATIONS FUTURES**

sur la base des commentaires de

M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Eirik HOLMØYVIK (Membre suppléant, Norvège)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
Mme Finola FLANAGAN (Experte, Irlande)
M. Àlvaro GALLEGO (Expert, Espagne)
Mme Verónica TOMEI (Experte, Allemagne)

Projet d'appui aux instances indépendantes en Tunisie

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

* Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte général.....	3
III.	Contexte juridique national	5
A.	La Constitution	5
B.	La loi organique de 2018	6
IV.	Analyse	6
A.	L'indépendance de l'Instance	6
B.	Les compétences de l'Instance	8
1.	La notion de développement durable et de droits des générations futures	8
2.	Les missions de l'Instance (Articles 4 à 6)	9
3.	Les prérogatives de l'Instance	11
C.	L'organisation de l'instance	18
1.	Le Conseil de l'Instance (composition et conditions d'élection).....	18
2.	Les missions du Conseil de l'Instance et ses modalités de fonctionnement.....	22
3.	L'Assemblée de l'Instance	24
4.	L'organe administratif	28
D.	Des garanties du bon fonctionnement de l'instance et de la mise en cause de sa responsabilité.....	29
E.	Propositions additionnelles	30
V.	Conclusions.....	30

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 8 mars 2019, le ministre auprès du Chef du Gouvernement chargé de la relation avec les instances indépendantes, la société civile et les droits de l'Homme, M. Mohamed Fadhel Mahfoudh ainsi que le Président de la Commission parlementaire de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement, M. Amayeur Laarayedh ont demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi organique relative à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (CDL-REF(2019)011), ci après « le projet de loi ».

2. M. Álvaro Gallego (Expert), M. Philip Dimitrov (Bulgarie), M. Eirik Holmøyvik (Norvège), M. Martin Kuijer (Pays-Bas), Mme Finola Flanagan (Experte) et Mme Verónica Tomei (Experte) ont fait fonction de rapporteurs aux fins du présent avis.

3. Le 17 avril 2019, une délégation de la Commission composée de MM. Gallego et Holmovik et de Mme Flanagan, accompagnés de Mme Martin, du Secrétariat, s'est rendue à Tunis, où elle a rencontré des représentants du Bureau de la Délégation de l'Union européenne, des représentants de la société civile ainsi que M. le ministre auprès du Chef du Gouvernement chargé de la relation avec les instances indépendantes, la société civile et les droits de l'Homme, M. Mohamed Fadhel Mahfoudh ainsi que le Président de la Commission parlementaire de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement, M. Amayeur Laarayedh. La Commission de Venise tient à remercier les autorités, ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe, pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et de la version française du projet de loi organique transmise par les autorités.

5. *Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa _____e session plénière (Venise,2019).*

II. Contexte général

6. L'analyse du projet de loi relatif à l'Instance de développement durable et des droits des générations futures (ci-après « l'Instance ») est à placer dans un contexte international comme dans le contexte national de la Tunisie ; et ce d'un point de vue juridique mais également eu égard à la mise en œuvre des objectifs et principes de l'Agenda 2030 du développement durable et du caractère opérationnel des dispositions prévues.

7. Lorsque, le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations-Unies adoptait la Résolution « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030¹ », la Tunisie s'est jointe au groupe de neuf pays dont les plus hauts représentants se sont engagés à former l'avant-garde de la mise en œuvre de ce nouvel agenda d'objectifs mondiaux de développement durable.

8. L'adoption de l'Agenda 2030 a en effet déclenché un mouvement international de réformes et d'expérimentations institutionnelles. De nombreux pays ont initié la mise en œuvre de l'Agenda 2030 par la création et/ou l'adaptation de leurs systèmes institutionnels du

¹ A/RES/70/1 <https://undocs.org/fr/A/RES/70/1>

développement durable. La majorité des rapports volontaires nationaux présentés ces dernières années dans le cadre des réunions annuelles du «High Political Forum (HLPF)» fait état de ce développement institutionnel, dans lequel s'inscrit le présent projet de loi.

9. Il est intéressant de noter combien de plus en plus de pays s'orientent vers le développement durable, non seulement en ce qui concerne la croissance économique qui peut augmenter la qualité de vie de ces pays mais également en s'assurant que cette croissance et les améliorations des conditions de vie soient en réalité un phénomène inclusif et trans-sociétal. L'engagement de tout gouvernement au développement durable est un premier pas pour des pays plus justes, plus écologiques et plus durables. La Tunisie, par le biais de ce projet de loi, est donc fermement engagée dans cette démarche.

10. Une brève typologie des organes consultatifs de développement durable créés récemment ou de plus longue date démontre qu'ils se différencient principalement par leur rôle institutionnel, leur mission, leur composition.

11. S'agissant de leur rôle, il existe des organes indépendants qui donnent leur conseil, au gouvernement ou au Parlement, sur la base d'expertise et/ou de représentation ; des organes dont la tâche principale est la coordination interministérielle à laquelle peut s'ajouter un élément de consultation des acteurs non-gouvernementaux ; des organes décisionnels quant à l'allocation des ressources humaines et financières. En règle générale, les organes gouvernementaux sont majoritaires. Il existe des organes parlementaires, comme celui du Danemark ou de l'Allemagne, qui ont créé des entités dédiées au développement durable, soit pour conseiller le travail parlementaire, soit pour examiner selon des critères de développement durable les projets de lois introduits par le gouvernement. Le rôle et la mission de l'Instance de développement durable et des droits des générations futures de la Tunisie (ci-après « l'Instance ») tels que prévus par le projet de loi semblent reprendre plusieurs des caractéristiques citées plus haut et seront analysés plus avant dans cet avis.

12. Quant à l'organisation des instances, selon le Réseau européen des conseils nationaux de développement durable (EEAC²) qui regroupe quatorze instances issues de onze pays européens, trois modèles distincts se distinguent : un conseil composé de parties prenantes, un conseil composé d'experts indépendants à titre personnel, ou un conseil purement scientifique. La tendance actuelle est de s'écarter d'un conseil composé de parties prenantes. Le projet de loi semble avoir opté pour un modèle hybride dans la mesure où il y a un Conseil composé de trois experts indépendants et dans le même temps d'une Assemblée comptant un grand nombre de représentants d'une variété de parties concernées et d'experts scientifiques. La composition de l'Instance appelle de nombreux commentaires et sera analysée plus avant aux §§156-166 ci-après.

13. Parmi les constitutions des pays membres de la Commission de Venise, seules la Constitution tunisienne et la Constitution du Royaume du Maroc du 29 Juillet 2011, font mention d'un droit des générations futures.³

² <http://eeac.eu/>

³ Article 35 de la Constitution du Royaume du Maroc :

« Le droit de propriété est garanti.

La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social du pays le nécessitent. Il ne peut être procédé à l'expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi.

L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Il œuvre à la réalisation d'un développement humain durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures.

L'Etat veille à garantir l'égalité des chances pour tous et une protection spécifique pour les catégories sociales défavorisées. »

14. En outre, peu de pays connaissent des institutions spécifiquement dédiées aux générations futures. Le parlement finlandais dispose en son sein depuis 1993 d'un comité pour le futur, la Knesset israélienne avait mis en place une commission parlementaire pour les générations futures qui a pris fin en 2006. La Hongrie a créé, en 2018, le premier ombudsman hongrois des générations futures rattaché au Parlement. Au Pays de Galles en 2015, un « Commissaire aux futures générations » rattaché au Ministère des Affaires sociales a été créé, qui peut faire des propositions. Il est à souligner que l'Instance constituerait donc une des rares institutions existant dans les pays membres de la Commission de Venise à traiter explicitement des droits des générations futures.

15. Dans ce contexte général, on ne peut que saluer l'inscription tangible de la Tunisie dans une mouvance générale au niveau international tendent à une plus grande prise en considération du développement durable dans l'élaboration des politiques publiques et noter une position avant-gardiste quant aux droits des générations futures.

III. Contexte juridique national

16. Le projet de loi doit être lu dans le contexte juridique national, à savoir celui de la Constitution et de la loi organique n°018-47 du 7 août 2018, portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes (CDL-REF (2019)015), ci-après « loi organique de 2018 »).

A. La Constitution

17. La Constitution de la République tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014, établit cinq instances constitutionnelles indépendantes qui ont été voulues par le constituant en plus du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs. Les cinq instances constitutionnelles du Titre IV de la Constitution sont : l'Instance des élections (Art.126) ; l'Instance de la communication audiovisuelle (Article 127) ; l'Instance des Droits de l'Homme (Article 128) ; et l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (Article 129).

L'article 129 est rédigé comme suit :

« L'Instance du développement durable et des droits des générations futures est impérativement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que pour les plans de développement. L'Instance peut donner son avis sur les questions qui relèvent de son domaine de compétence.

L'Instance est composée de membres compétents et intègres qui exercent leurs fonctions pour un mandat unique de six ans ».

18. L'article 125 du Chapitre VI de la Constitution sur les Instances constitutionnelles dispose :

« Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'Etat doivent faciliter l'accomplissement de leurs missions.

Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du Peuple avec une majorité qualifiée. Elles présentent à l'Assemblée un rapport annuel, lequel est discuté en séance plénière prévue à cet effet pour chaque instance.

La loi fixe la composition de ces instances, la représentation en leur sein, les modalités de leurs élections, leurs organisations, ainsi que les modalités de leur contrôle. »

B. La loi organique de 2018

19. La loi organique de 2018 énumère des dispositions générales qui touchent toutes les instances constitutionnelles prévues au Chapitre VI de la constitution. Elle prévoit notamment que les instances sont dotées de l'autonomie administrative et financière, énumère des règles d'organisation et de fonctionnement relatives à leur conseil et à leur organe administratif, des règles budgétaires et comptables, des règles relatives à la gouvernance et à la transparence, des règles relatives aux contentieux ainsi qu'à la redevabilité des instances constitutionnelles indépendantes.

IV. Analyse

20. Le projet de loi a été examiné à la lumière du cadre juridique pré-cité ainsi que dans une perspective plus générale de gouvernance de développement durable et des droits des générations futures. S'il n'existe pas de standards internationaux en la matière, les rapporteurs se sont inspirés de textes dédiés à des institutions comparables, comme les Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les Principes de Venise⁴ pour les Médiateurs. Les meilleures pratiques pouvant se dégager des instances existantes ont également servi d'exemples en la matière. Certains des commentaires ont été faits car le projet de loi laisse percevoir des problèmes pratiques quant au fonctionnement interne et quant à l'efficacité de l'Institution. Le projet de loi semble en effet manquer d'une certaine cohérence qui permettrait de donner à l'Instance l'efficacité nécessaire dans un domaine jugé constitutionnellement important. L'accent a donc également été mis sur l'éventuelle opérabilité et efficacité de l'Instance, afin qu'elle puisse jouer le rôle qui lui a été dévolu par la Constitution. Les remarques ont été regroupées par points d'intérêt tout en suivant, autant que faire se peut, la structure du projet loi.

A. L'indépendance de l'Instance

21. L'article 125 de la Constitution confère aux « instances constitutionnelles indépendantes » la personnalité juridique et l'autonomie financière et administrative. L'article premier du projet de loi reprend au profit de l'Instance ces caractéristiques générales offertes par l'article 125 de la Constitution. L'article 2 du projet de loi fait quant à lui référence à la loi organique de 2018.

22. L'article 4 de la loi organique de 2018 dispose que « Les instances sont dotées de l'autonomie administrative et financière, conformément à la constitution et aux dispositions de la présente loi.

Les instances ne sont soumises, dans l'exercice de leurs missions, à aucun pouvoir hiérarchique ni à aucune autorité de tutelle. Elles ne reçoivent aucune instruction. Toute ingérence dans son fonctionnement de quelque partie est proscrite. »

23. Cette disposition semble être conforme au principe 14 des Principes de Venise qui dispose en effet que « Le Médiateur ne reçoit ni ne suit d'instructions de quelque autorité que ce soit ».

24. Quant à la composition de l'Instance, autre élément d'évaluation d'autonomie, il est intéressant de noter que l'Instance est la seule instance qui en vertu de l'Article 129 de la Constitution est composée de membres « compétents et intègres » et non pas de membres « indépendants, neutres, compétents et intègres », critères développés par la Constitution pour toutes les autres instances constitutionnelles du Chapitre VI de la Constitution. Ce point sera développé plus loin dans le présent avis (voir §§ 100-104*), comme le sera également la

⁴ CDL-AD (2019)005, Principes pour la protection et la promotion de l'Institution du Médiateur (les « Principes de Venise »)

question de la nomination des membres du Conseil qui, par leur nomination à une majorité qualifiée, pour un mandat non renouvelable, se voient conférer des garanties d'indépendance élevées et conformes aux standards des Principes de Venise.

25. Les articles 7 et 13 de la loi organique de 2018 disposent que la fonction de Président ou de membre du conseil de l'instance et de directeur de l'organe administratif sont incompatibles « avec celle de membre du gouvernement, de la Cour constitutionnelle, du conseil supérieur de la magistrature ou avec l'exercice d'une fonction élective. Il ne peut y avoir également cumul avec toute autre fonction publique ou activité professionnelle. » Lus conjointement avec les articles 36 et 37 du projet de loi qui traitent des questions de conflits d'intérêt, ces règles semblent appropriées afin de protéger l'impartialité subjective et objective de l'Instance.

26. L'article 10 de la loi organique de 2018 prévoit également une immunité fonctionnelle pour les membres de l'Instance. Cette immunité fonctionnelle fait entièrement écho au principe 23 des « Principes de Venise ⁵ » qui dispose que « Le Médiateur, les adjoints et le personnel dirigeant doivent jouir de l'immunité de juridiction pour ce qui est de leurs activités et travaux, oraux ou écrits, menés dans l'exercice de leurs fonctions pour l'institution (immunité fonctionnelle). Cette immunité fonctionnelle perdure également après que le Médiateur, les adjoints ou le personnel dirigeant ont quitté l'institution. » L'immunité des membres du Conseil ne peut être levée qu'à la majorité absolue au Parlement qui est la même majorité que celle requise pour adopter une loi organique.

27. En vertu de l'article 11 de la loi organique de 2018, la destitution des membres du Conseil de l'Instance ne peut se faire qu'à la majorité des deux-tiers qui est la même majorité requise pour la nomination. Cette disposition est tout à fait en accord avec le principe 11 des Principes de Venise⁶, qui dispose « Le Médiateur peut être démis de ses fonctions uniquement conformément à une liste exhaustive de conditions claires et raisonnables définies par la loi. Ces conditions ne portent que sur les critères essentiels d'« incapacité » ou d'« incapacité d'exercer les fonctions du poste », « inconduite » ou « faute », qui doivent être interprétés étroitement. La majorité parlementaire requise pour mettre fin aux fonctions du Médiateur – par le Parlement lui-même ou par une cour sur demande du Parlement – doit être au moins égale à, et de préférence plus élevée que, celle fixée pour son élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi. »

28. Dans son avis sur le projet de loi relatif au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de Tunisie, la Commission de Venise avait recommandé de ne prévoir une destitution que « dans des cas exceptionnels, en l'occurrence en cas d'infractions graves ou d'atteintes graves à la réputation du Comité »⁷. Or, l'article 39 du projet de loi limite la possibilité de révocation (déstitution) au cas de faute grave ou de condamnation définitive pour un délit volontaire ou un crime. Cette restriction mérite d'être approuvée.

29. L'autonomie financière de l'Instance est également garantie à l'article 17 de la loi organique de 2018, ce qui correspond au principe 21 des Principes de Venise⁸. La Commission

⁵ CDL-AD (2019)005, Principes pour la protection et la promotion de l'Institution du Médiateur, §23

⁶ CDL-AD (2019)005, Principes pour la protection et la promotion de l'Institution du Médiateur, §11

⁷ CDL-AD (2013)019, §53

⁸ CDL-AD (2019)005, Principes pour la protection et la promotion de l'Institution du Médiateur, §21 : « Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution du Médiateur. La loi doit indiquer que les fonds alloués permettent au Médiateur de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de leurs responsabilités et de leurs fonctions. Le Médiateur doit être consulté et invité à présenter un projet de budget pour l'exercice budgétaire à venir. Le budget adopté pour l'institution ne doit pas être réduit pendant l'exercice budgétaire sauf si la réduction s'applique de manière générale aux institutions publiques. L'audit financier indépendant du budget du Médiateur ne doit tenir compte que de la légalité des procédures financières et non du choix des priorités dans l'exécution du mandat. »

avait d'ailleurs précédemment, dans son Avis sur le projet final de la Constitution de la République de Tunisie, salué l'autonomie financière des instances constitutionnelles indépendantes⁹.

B. Les compétences de l'Instance

30. Les compétences de l'Instance sont expressément prévues au Chapitre II du projet de loi, « Des missions et des prérogatives de l'Instance » qui est subdivisé en deux sections : la Section I « Mission de l'Instance » articles 4 à 6 et la Section II « Des prérogatives de l'Instance », articles 7 à 11.

31. Ces articles appellent de nombreuses observations notamment quant à la cohérence, à la précision de la mission et aux prérogatives de l'Instance.

1. La notion de développement durable et de droits des générations futures

32. La Constitution (article 129) comme le projet de loi dénomment l'instance : « L'instance du développement durable et des droits des générations futures ».

33. La notion de développement durable connaît beaucoup de variations depuis des décennies et est toujours sujette à controverses selon les différentes organisations et institutions qui en fournissent des définitions différentes¹⁰. Néanmoins, la définition communément acceptée de développement durable est issue du Rapport Brundtland de 1987, de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies.

34. Le développement durable est : "1. Un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs

81. dans son sens le plus large, la stratégie pour le développement durable a pour objectif de promouvoir l'harmonie entre les êtres humains et entre l'humanité et la nature ¹¹».

35. Selon Becker, « la première partie de cette définition indique que le développement durable est un développement qui peut être rappelé constamment alors que la deuxième partie indique que le développement durable est un développement qui est à l'abri de l'impact des événements et des processus négatifs ».

36. Du rapport Brundtland, il est clair que le concept est complexe, mais qu'il comporte un équilibre entre le développement économique, la durabilité écologique, et la justice sociale entre les pays riches et pauvres et les générations. Ces trois éléments ressortent clairement des Nouveaux Objectifs de développement durable tels que développés par les Nations Unies dans leur Agenda 2030¹².

37. La mention des droits des générations futures implique que les droits des générations futures sont intimement liés à la notion de développement durable. Le gouvernement doit être responsable non seulement devant les générations actuelles de citoyens, mais également devant les générations à venir qui devront faire face à un monde bien plus globalisé dans lequel les problèmes économiques et environnementaux seront urgents à résoudre. Il est utile

⁹ CDL-AD (2013)032, §184

¹⁰ M. Per Becker donne un aperçu des différents étapes et de la conceptualisation dans son ouvrage : « Sustainable Development in Sustainability Science. Managing risk and resilience for Sustainable development ».

¹¹ Voir « Notre avenir à tous », Chapitre 2, IV.1 et 81

¹² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

de noter que lier les deux notions, celle de développement durable et celle de droits des générations futures, impose une charge supplémentaire à favoriser la durabilité dans une société plus juste et consacre indéniablement ainsi la notion de durabilité.

2. Les missions de l'Instance (Articles 4 à 6)

38. L'Article 129 de la Constitution limite les activités de l'Instance « aux questions économiques sociales et environnementales, ainsi qu'au plan de développement ». Il ressort donc de cette formulation que ces domaines tombent sous la compétence de l'Instance. Ce faisant, l'Article 129 de la Constitution confère à l'Instance un très large domaine de compétences, qui probablement couvrirait une grande partie de l'agenda parlementaire. La Constitution est silencieuse sur les priorités de l'Instance dans le cadre des trois domaines explicitement mentionnés. Pour autant, ce mandat constitutionnel offre un cadre extrêmement large que ce soit au niveau législatif ou au niveau des plans de développement. Lors de la visite, la délégation fut informée que 80 projets de lois étaient actuellement devant le Parlement, il est donc essentiel d'indiquer clairement au regard de quels projets de lois ou plans de développement l'Institution doit donner son avis. L'Institution ne doit pas être surchargée au point qu'elle ne pourrait plus remplir les aspects les plus importants de son rôle. Afin de donner à l'Instance un cadre clair de compétences, il serait souhaitable que le projet de loi précise le domaine de ses compétences dans le cadre défini par la Constitution.

39. Il faut noter que le projet de loi ne prévoit les missions de l'Instance qu'en des termes très généraux, le domaine et le champ de compétence de l'Instance n'étant pas définis plus avant. L'article 4, constituant le premier article de la Section I dévolue aux missions de l'Instance, renvoie simplement aux « questions se rapportant à son domaine de compétence », domaine qui n'est pas précisé davantage aux articles précédents (articles 1 à 3). De ce point de vue l'article 4 a peu de sens juridique en soi.

40. Par ailleurs, en sens inverse, l'article 4 énumère les parties et les institutions avec lesquelles l'Instance se mettra en contact et autorise l'instance à adopter des « mécanismes permettant une large participation des régions concernées et de la société civile ». Il serait préférable que l'article permette plutôt à l'Instance de mener des consultations de manière aussi large que possible, comme bon lui semble afin de remplir sa mission, et d'éventuellement énumérer quelques institutions dans une liste non exhaustive. Cela conférerait à l'Instance le nécessaire pouvoir discrétionnaire.

41. L'article 4 pourrait également renforcer l'idée que l'Instance constitue une consolidation de la participation et du dialogue directs et démocratiques au sujet des lois, des normes et des programmes. La prévision d'un organe spécifique ou d'une commission interrégionale comprenant des représentants du gouvernement étatique et des représentations régionales pourrait augmenter le dialogue et la participation et permettrait une meilleure réalisation des missions fixées à l'article 5. Les administrations locales sont en effet un mode de gouvernance capillaire qui touche au plus près les citoyens et qui connaît au mieux leurs besoins en raison de leur proximité et peuvent réagir au plus vite.

42. A l'article 5, la description du cadre de compétences de l'Instance semble plus limitée que celui fourni par la Constitution. Dans la constitution, la notion de « développement durable » est mentionnée dans le titre de l'Article 129, sans l'être dans le corps du texte. Idéalement, le principe directeur du développement durable aurait dû être mentionné dans le corps du texte de la constitution. Le très court exposé des motifs fourni avec le projet de loi semble, en outre, énumérer les questions économiques, sociales et environnementales comme des domaines à part pour les éventuelles études de l'Instance, ne comprenant pas forcément celles du développement durable. Il semble donc y avoir une certaine incohérence entre le libellé de l'Article 5 et ces deux textes, ce qui rend difficile de définir correctement le cadre des compétences de l'Instance.

43. Il ressort plus ou moins clairement du libellé de l'article 5 que le sujet principal du travail de l'Instance est de garantir que le développement durable sera mis en œuvre dans les politiques et les mesures prises par les autorités publiques à tous les niveaux. Quand bien même cet objectif est louable, la manière dont l'Instance va pouvoir répondre à cet objectif, au vu des termes de l'article 7 qui limite la consultation aux lois et aux plans de développement, n'est pas du tout claire. Selon le sens et le contenu de ce qui est entendu sous « plans de développement » au sein du système juridique tunisien, il semble que l'Instance n'a aucun pouvoir d'amener le développement durable dans l'agenda des politiques et décisions quotidiennes des organismes publics nationaux, régionaux ou locaux.

44. Un autre problème réside dans le fait que le concept opératoire de « développement durable » n'est pas défini dans la loi. En effet, les articles de la Section 2 concernant les prérogatives de l'Instance (articles 7 à 10) dépendent d'une définition claire et précise des missions de l'Instance ; ce manque de précision obère les prérogatives de l'Instance.

45. Il est évident que la notion de développement durable ne peut et ne devrait pas être exhaustivement définie dans le projet de loi. Néanmoins, devant la complexité et le flou de la notion (voir §§ 33 à 36 ci-dessus), il aurait été souhaitable que le projet de loi mentionne quelques-unes des caractéristiques visées sous « développement durable » afin de donner à l'Instance un cadre clair de ses compétences et d'indiquer les priorités pour son travail. Cela apporterait à l'Instance une assise juridique solide pour filtrer les demandes de consultation en fonction de leur pertinence et ainsi faciliter l'effet des délais limites très courts pour ses avis (voir ci-après §§ 74 à 79). La définition communément admise du rapport Brundtland pourrait servir de référence.

46. Compte tenu des missions fixées à l'article 5, il serait également souhaitable de conférer à l'Instance des pouvoirs supplémentaires afin qu'elle puisse introduire une perspective de développement durable dans les décisions gouvernementales et l'élaboration des politiques qui ne tombent pas sous le coup de l'article 7, par exemple en développant des critères et des points de repères sur le développement durable.

47. Enfin, l'article 5 confère à l'Instance la mission de « veiller à la diffusion de la culture du développement durable » qui ne se retrouve plus dans la Section 2 sur les prérogatives de l'Instance. Même si on peut déduire du Chapitre IV sur les « garanties du bon fonctionnement de l'Instance et de la mise en cause de sa responsabilité » que ce volet serait couvert par la mission de production et de diffusion de rapports périodiques sur le développement durable (Article 41), l'opérativité de cette mission semble avoir été omise dans la suite du projet de loi.

48. L'article 6 semble aller plus loin que la notion de développement durable en exigeant de l'Instance d'œuvrer « à la préservation des aspirations des générations futures, la défense de leurs droits notamment le droit au patrimoine culturel, à l'héritage civilisationnel et l'identité nationale ainsi que le droit à un environnement sain et équilibré, à un contexte économique et social stable et des ressources et des richesses naturelles durables répondant aux besoins économiques, sociaux et culturels des générations futures et leur garantissant la continuité d'une vie sûre ».

49. Quand bien même les aspirations des générations futures constituent un élément clef de la notion de développement durable, l'obscurité demeure sur comment et selon quelles modalités les notions « d'héritage culturel et civilisationnel » ainsi que « d'identité nationale » peuvent être liés au développement durable. Il est, en outre, tout à fait incertain que ces questions relèvent de la formulation de l'Article 129 de la Constitution qui requiert l'intervention de l'Instance « sur les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales environnementales ainsi que pour les plans de développement. »

50. De surcroît, en élargissant le champ des compétences de l'Instance, déjà très étendu, au « patrimoine culturel » et à « l'héritage civilisationnel », le projet de loi risque de diluer le concept de développement durable et dans le même temps les objectifs et les ressources de l'Instance. Quand bien même la notion de développement durable comprendrait de tels éléments, il est préjudiciable de les singulariser et de surcharger l'Instance. Il serait plus judicieux d'offrir une définition générale appropriée du développement durable pour l'époque contemporaine.

51. Il semblerait qu'il puisse y avoir également une divergence entre les termes de l'article 129 de la Constitution et ceux de l'article 6 du projet de loi. La délégation de la Commission a pu apprendre, lors des entrevues à Tunis, que le domaine de compétences de l'Instance pourrait partiellement chevaucher celles d'une autre instance consultative, à savoir le Conseil national du dialogue social, établie en 2018. Il a été difficile pour la délégation de comprendre dans quelle mesure les deux instances verraient leurs compétences se chevaucher en pratique mais selon les termes de la loi l'établissant, le Conseil national du dialogue social, qui comprend des représentants du gouvernement ainsi que des syndicats d'employeurs et de travailleurs, doit être obligatoirement consulté pour toutes les lois et décrets « ayant trait au travail, sur les plans de développement économique et social et sur les budgets économiques ¹³ ». Bien que l'accent du Conseil national du dialogue social porte sur les questions relatives à l'emploi, ceci est également un élément du développement durable, les deux institutions sont ou peuvent être consultées sur des textes qui relèvent de questions économiques. Bien que le caractère obligatoire de la consultation de l'Instance réduise le risque de forum shopping, il est très probable que ces deux institutions vont donner des avis sur les mêmes projets. Le danger est donc qu'un chevauchement de compétences avec d'autres institutions diminue l'autorité des avis de l'Instance, les soutiens d'un texte préférant faire référence à une évaluation éventuellement positive d'une autre institution quand bien même la perspective serait différente.

52. Il est par conséquent recommandé de définir les missions de l'Instance de manière aussi distincte que possible de celles du Conseil national du dialogue social et d'éviter ainsi une situation où l'autorité de l'Instance soit remise en question par d'autres acteurs qui soutiendraient que l'Instance agit en dehors des limites de son mandat.

53. Enfin, comme l'avait recommandé la Commission de Venise dans son avis sur le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie¹⁴, il est recommandé de donner à l'Instance le pouvoir de faire des recommandations concernant la ratification d'instruments internationaux pertinents et de surveiller la mise en œuvre de ces instruments. Étendre le champ de compétences de l'Instance aux obligations et standards internationaux est tout à fait pertinent, dans la mesure où les questions qui relèvent du développement durable sont internationales par nature.

54. Pour résumer, les missions de l'Instance telles que prévues par le projet de loi semblent particulièrement obscures et vagues. Étant donné que les compétences et les priorités de l'Instance dépendent de sa mission, le projet de loi mériterait d'être revu afin de fournir une description plus précise et cohérente de la mission de l'Instance.

3. Les prérogatives de l'Instance

55. Selon l'Article 129 de la Constitution, l'Instance est un organe consultatif. Le projet de loi définit à la section 2 du chapitre I, dans ses articles 7 à 11, les pouvoirs de l'Instance qui

¹³ Voir article 3 de la Loi no 2017-54 du 24 juillet 2017, portant création du conseil national du dialogue social et fixant ses attributions et les modalités de son fonctionnement.

¹⁴ CDL-AD (2013)019, §11

entrera en action dans quatre situations : une consultation obligatoire, une consultation facultative, de sa propre initiative et sur l'initiative de citoyens.

56. En remarque liminaire, il faut noter que le projet de loi ne précise pas clairement si les avis de l'Instance sont contraignants ou non. On peut déduire du contexte général que les avis ne le sont pas, il serait judicieux de le préciser clairement dans le projet de loi.

57. Une question de philosophie constitutionnelle se pose : soutenir ou non l'idée de créer des instances constitutionnelles avec uniquement des prérogatives consultatives. La comparaison avec d'autres instances largement répandues comme celle d'Ombudsman devient d'autant plus désavantageuse si l'on considère que les fonctions principales de ces dernières consistent à recevoir et à traiter des plaintes, sans mentionner la tendance actuelle à leur donner un droit de recours devant la Cour constitutionnelle ou autres juridictions.

58. La tâche principale d'un organe consultatif est de combler le fossé entre le savoir scientifique et l'élaboration des politiques, d'identifier et de signaler des développements (à long terme) pertinents aux responsables politiques de manière officielle. Afin de remplir cette mission, l'institution concernée ne doit pas être perçue, par les acteurs politiques et dans l'ordre juridique interne, comme étant composée de lobbyistes ou d'activistes. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'institution doit intervenir dans un domaine politique aussi sensible que le développement durable où un large spectre d'options politiques légitimes est réalisable, où des conséquences budgétaires considérables sont en jeu, et où les différences entre les points de vue de divers partis politiques peuvent être significatives. Il est important d'éviter que le travail de l'Instance soit rejeté par certaines parties prenantes comme étant uni-dimensionnel, partial et systématiquement incliné à reprendre les points de vue d'un parti (politique) particulier. Cela avait été d'ailleurs rappelé lors du 6^e atelier interculturel sur « Le rôle et la place des instances indépendantes dans un état démocratique » dont l'une des conclusions rappelle que « la condition essentielle pour leur bon fonctionnement est la dépolitisation de leur fonction ».¹⁵

59. De même, l'organe consultatif ne devrait pas - même *de facto* - être co-responsable des choix politiques qui doivent être faits. L'instance peut être un conseiller influent des entités politiques comme le gouvernement ou le parlement, mais il appartient à la fin à ces derniers de décider des politiques.

60. Enfin, l'autorité d'un organe consultatif est un élément clef de son efficacité. Celle-ci est subordonnée à la qualité, la force, la cohérence quant au fond des avis adoptés et l'acceptation qui s'ensuit par tous les acteurs pertinents, y compris le parlement, et le public au sens large. Il est donc essentiel de savoir à qui l'organe donnera son conseil, à quel moment ce conseil est demandé et sur quels projets. Comme il sera vu ci-après, sur ces trois points le projet de loi ne donne pas de réponses très claires, ce qui obère grandement l'efficacité de l'institution.

a. La consultation obligatoire

i. Le domaine de la consultation obligatoire

61. En vertu de l'article 7, premier paragraphe, du projet de loi « l'Instance est consultée obligatoirement sur :

¹⁵ Atelier interculturel pour la démocratie, Tunis 13-14 novembre 2018, CDL-PI (2018)010

- Les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales et environnementales,
- Les plans de développement nationaux et régionaux, le document d'orientation du plan, la balance économique et les rapports de suivi du plan économique. »

62. Cette disposition est peut-être la plus essentielle pour déterminer le mandat de l'Instance. A cet égard, il faut noter que le champ matériel des questions déclenchant une consultation obligatoire est extrêmement large, à moins que l'article 7 ne soit interprété restrictivement à la lumière de l'article 5 mentionné ci-dessus.

63. La plupart des lois impliquent, en effet, des questions économiques et sociales. Il semble néanmoins peu probable que tous les projets de lois contenant des éléments économiques et sociaux soulèvent également des questions de développement durable. Bien que le champ matériel de la consultation obligatoire découle de la Constitution, il conviendrait de le qualifier dans le projet de loi et/ou de donner à l'Instance les pouvoirs de filtrer les projets de lois en fonction de leur pertinence par rapport au développement durable et aux droits des générations futures. Attribuer une compétence de filtrage à l'Instance permettrait, en outre, de répondre à l'obligation constitutionnelle sans qu'il appartienne aux auteurs de la demande de consultation de faire le choix d'une telle saisine, en fonction de considérations politiques ou autres. Dans cette hypothèse, le projet de loi pourrait simplement stipuler que tous les projets de lois doivent être renvoyés devant l'Instance.

64. Dans un souci de clarté, il serait approprié de prévoir à l'article 7 que la consultation de l'Instance concerne « le développement durable et les droits des générations futures » afin de rendre explicite la cible de l'examen fait par l'Instance.

65. En outre, le projet de loi ne mentionne pas les propositions de budget parmi les textes à consultation obligatoire. Ces textes devraient être rajoutés, notamment eu égard aux actions gouvernementales touchant le développement durable comme la préservation des droits des générations futures conformément aux dispositions de l'article 6, premier paragraphe du projet de loi.

66. Enfin, il semble que les auteurs du projet de loi aient voulu circonscrire la saisine obligatoire de l'Instance aux projets de lois. Il pourrait alors être utile de clarifier dans le projet de loi que les textes qui doivent être soumis à l'Instance sont les projets de lois qui seront adoptés par le Parlement et non toute autre forme de lois ou législation subordonnée, tels que des décrets par exemple. Il ne ressort donc pas clairement non plus de la formulation si les propositions de lois sont incluses ou non dans le domaine de la consultation obligatoire. Dans l'affirmative une nouvelle formulation serait souhaitable à ce titre également.

67. Quant à la partie de l'article 7 évoquant « Les plans de développement nationaux et régionaux, le document d'orientation du plan, la balance économique et les rapports de suivi du plan économique », ces documents mériteraient d'être davantage définis dans la mesure où il s'agit d'une consultation obligatoire. Si « plans de développement nationaux et régionaux » ne sont pas des termes spécialisés utilisés dans l'ordre juridique interne ou n'ont pas un sens spécifique, cette formulation ne permet pas d'identifier clairement ce qui est soumis à consultation obligatoire. Il est important de s'assurer que la consultation obligatoire est clairement définie et n'est pas trop large au point de rendre la mission de l'Instance impossible.

68. En résumé, le domaine de la consultation obligatoire devrait être mieux défini quant au fond comme quant à la nature des textes soumis (législation principale et législation subordonnée) ; une procédure de filtrage au sein de l'Instance pourrait être envisagée.

ii. La procédure de la consultation obligatoire

69. La procédure de la consultation obligatoire appelle des observations quant à la définition des auteurs de la saisine, au moment de la saisine et au délai prévu pour rendre un avis de l'Instance.

70. Le projet de loi ne dit pas clairement quelles sont les autorités pouvant saisir l'Instance ni à quel moment de l'élaboration d'une loi ou d'un plan de développement l'avis de l'Instance va intervenir. Le moment de la saisine et les auteurs de la saisine ont des effets sur l'impact de l'avis de l'Instance, notamment au vu des délais très courts prévus pour rendre un avis et de la composition hétérogène de l'Instance. En règle générale, plus l'avis intervient tôt dans l'élaboration du projet en question, plus fort seront le rôle et le caractère participatif de l'Instance. Si l'avis de l'Instance est demandé au dernier stade du processus législatif, il pourrait vraisemblablement être difficile du point de vue politique et pratique de faire des amendements en fonction des recommandations faites dans l'avis.

71. Concernant le moment de la saisine, il ressort du contexte de l'article 7 que l'avis de l'Instance devra être demandé avant de soumettre le projet de loi ou de plan au Parlement, puisque celui-ci doit être accompagné de l'avis de l'Instance. En vertu de l'Article 62 de la Constitution, dix députés, le Président de la République et le Chef du Gouvernement peuvent présenter des propositions ou projets de lois : il semble dès lors que l'une de ces institutions devra exiger l'avis de l'Instance avant de soumettre les textes au Parlement, puisque ceux-ci doivent être accompagnés de l'avis de l'Instance. Il en découle, sans que cela soit très clair, que les avis de l'Instance visent prioritairement le Parlement, et moins les initiateurs des projets de lois ou de plans au stade de leur rédaction.

72. Bien qu'il ne soit pas souhaitable pour l'organe consultatif d'être consulté de manière répétitive dans l'élaboration d'une politique, étant donné que cela aurait de lourdes conséquences sur la charge de travail, il n'en demeure pas moins important que l'avis puisse être utile. A cet égard, il est louable que le projet de loi exige que la partie proposant le projet de loi fournisse au Parlement une justification au cas où elle n'a pas accepté l'avis de l'Instance. Une telle obligation pourrait relever le seuil de considération donnée aux avis de l'Instance et servir à mieux informer le Parlement et le public en général.

73. Pour résumer, il serait utile que le projet de loi précise très clairement les procédures à suivre relativement aux modalités de la saisine, quant au moment de la saisine obligatoire de l'Instance ainsi que quant aux auteurs de la saisine.

74. Le projet de loi définit également les délais dans lesquels l'Instance doit donner son avis, à savoir « un mois à compter de la réception de la consultation pour les projets de lois » et trois mois pour les plans. Le projet de loi ne prévoit pas de possibilité d'extension des délais. Compte tenu de l'éventuelle complexité des projets de lois comme des plans, et du temps que prendra la procédure d'implication de l'Assemblée dans la prise de décision, ces délais semblent bien trop courts. Ces délais sont courts en termes absolus mais le sont encore davantage à la lumière du mandat très large de l'Instance qui implique une très grosse charge de travail et surtout de la complexité de l'analyse à faire et de l'expertise nécessaire qui ne sera pas forcément disponible en interne. Si, de surcroît, l'on prend en considération le rythme des délais de réunion de l'Assemblée, qui est fixé à tous les trois mois, ce délai semble impossible à tenir.

75. L'article 7 indique que « le fait de ne pas se prononcer dans les délais indiqués n'empêche pas l'accomplissement des procédures », ce qui semble indiquer que si l'Instance n'a pu rendre son avis, l'obligation de consultation par les autorités est censée avoir été néanmoins remplie.

76. Dans l'hypothèse de plusieurs projets de lois ou de plans présentés en même temps à l'Instance, il est tout à fait concevable que l'Instance ne soit pas en mesure de fournir un avis ou qu'elle devra faire des compromis sur la qualité de l'avis. Etant donné que les avis sont uniquement consultatifs, leur intérêt et précisément l'obligation constitutionnelle de consulter l'Instance dépendent de la qualité des recommandations ainsi que de leur disponibilité pour le Parlement.

77. Lors de la visite à Tunis, la délégation a été informée que le délai si court octroyé à l'Instance avait été jugé nécessaire afin d'éviter des retards dans le processus législatif. Bien qu'il soit évidemment nécessaire de trouver un juste équilibre entre une consultation appropriée et l'efficacité du processus législatif, la Commission de Venise recommande néanmoins une approche moins rigide dans le projet de loi afin d'éviter la paralysie de l'Instance. Au minimum, l'Instance devrait pouvoir demander une extension du délai pour des projets de lois ou de plans particulièrement complexes ou importants, ou dans l'éventualité de plusieurs consultations en même temps.

78. Comme indiqué précédemment, l'Instance pourrait également être autorisée à filtrer les demandes de consultation en fonction de leur pertinence en matière de développement durable, en simplifiant par exemple la procédure qui n'impliquerait pas alors l'Assemblée, pour des projets de lois et de plans qui ne soulèvent manifestement pas de questions significatives relatives au développement durable.

79. Enfin, il pourrait s'avérer judicieux d'exiger du gouvernement d'informer régulièrement l'Instance sur les projets de lois et de plans en cours de rédaction afin que l'Instance puisse fournir des conseils préliminaires, par exemple sous la forme de listes de critères ou de points de références, et ce au stade de la rédaction. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que quand bien même l'Instance pourrait être un conseiller influent des entités politiques comme le gouvernement et le parlement, il n'en reste pas moins qu'à la fin c'est à ces entités qu'il appartient de décider sur les politiques.

b. La consultation facultative

80. L'article 7 paragraphe 4 prévoit une consultation possible « par des autorités publiques » sur « les questions et les projets de textes réglementaires se rapportant à leur domaine de compétence ». Le projet de loi ne précise pas quelle autorité peut saisir l'instance et si l'Instance peut refuser de traiter une demande. A cet égard, il faut être conscient que cette formulation d'un pouvoir de consultation par toute autorité publique rend potentiellement très large une telle consultation et est susceptible de surcharger l'Instance à un degré indéterminé.

81. Quand bien même cette consultation n'est pas obligatoire, il serait utile de clarifier également les termes de cette disposition, voire de supprimer cette possibilité quitte à donner à l'Instance la possibilité de se saisir elle-même de ce type de textes et/ ou de refuser de traiter la demande pour raison de capacité ou de pertinence, notamment s'agissant de législation subordonnée.

c. Les avis de l'Instance de sa propre initiative

82. En vertu de l'article 8 du projet de loi, « l'Instance peut de sa propre initiative, émettre un avis en rapport avec toute question économique, sociale, environnementale et avec tout document d'orientation stratégique concernant les politiques publiques ou les programmes ou les grands projets nationaux ou les conventions ou les projets régionaux et internationaux.... Pour évaluer leur conformité avec les approches et les objectifs du développement durable ».

83. Il est important que le conseil consultatif ne soit pas traité comme une quasi agence de consultation par le gouvernement et qu'il ait le pouvoir de déterminer – au moins en partie - sur quelles questions il donnera son avis et produira des rapports.

84. Quant à l'évaluation de la conformité, il est conseillé que l'Instance se donne une méthodologie avec des critères clairs pour y procéder. Avoir le pouvoir de publier des avis de sa propre initiative sur tout sujet de son domaine de compétences permet à l'Instance plutôt qu'aux autorités publiques de mettre le développement durable à l'ordre du jour comme de faire un travail de sensibilisation publique. Par conséquent, cette disposition est bienvenue et est conforme aux recommandations de la Commission de Venise¹⁶.

85. En vertu du troisième paragraphe de l'Article 8, « l'Instance peut proposer aux deux pouvoirs législatif et exécutif et au conseil supérieur des collectivités locales, les réformes qu'elle juge nécessaire... ». Il ne ressort pas clairement de cette formulation si cela implique pour les autorités pertinentes de répondre ou d'initier des changements ou si ces propositions doivent être interprétées comme des conseils, juridiquement non contraignants, au même titre que les avis donnés en vertu des articles 7 et 8 du projet de loi.

86. D'un point de vue normatif, à moins que les propositions de réforme soient substantiellement différentes d'un avis émis par l'Instance en vertu de l'article 7 ou du premier paragraphe de l'article 8, il n'est pas nécessaire de mentionner spécifiquement des propositions de réforme dans le projet de loi. En tout état de cause, le statut de telles propositions de réforme et les obligations correspondantes pour les autorités pertinentes, si tant est qu'elles existent, devraient être clarifiés.

87. De plus, l'article 9 du projet de loi prévoit que l'Instance peut également, de sa propre initiative ou sur demande, effectuer des études et des recherches dans le domaine de ses activités. C'est donc une troisième catégorie de documents que l'Instance pourra développer.

88. L'article prévoit également que l'Instance peut développer un partenariat avec des organes ou instances, organisations gouvernementales ou non, nationales ou internationales similaires. Créer des partenariats avec d'autres acteurs du développement durable, semble donc une mission claire en vertu de la loi, mais ne devrait pas seulement être une possibilité mais un moyen d'obtenir un développement durable en Tunisie.

d. L'initiative citoyenne

89. L'article 10 du projet de loi envisage une initiative citoyenne d'au moins 5000 signatures afin de demander un avis de l'Instance sur des questions en rapport avec son domaine de compétence. Lors de la visite, la délégation a été informée que le seuil de signatures nécessaires à l'initiative citoyenne serait abaissé à 1000 signatures. Quoiqu'il en soit, les obligations subséquentes pour l'Instance comme la procédure restent floues.

90. Il n'est pas clair que l'Instance ait une obligation de produire un avis à la suite de cette initiative citoyenne ; ou n'a-t-elle pour seule fonction que de recevoir des initiatives, de décider de leur recevabilité et de les transmettre à une autre instance compétente ? Le projet de loi précise, en effet, que l'Instance doit, dans un délai de deux mois de la demande, donner un avis « sur la possibilité de les accepter et de les transmettre à la partie concernée ». Selon cette formulation, il semble que l'Instance peut rejeter une initiative citoyenne, sans mentionner les raisons d'un tel rejet. A moins que l'initiative citoyenne prévue à l'article 10 ne se trouve à être appliquée de manière illusoire ou arbitraire, le projet de loi devrait prévoir les modalités de rejet de telles initiatives.

¹⁶ CDL-AD (2013) 019, § 11, C

e. Une fonction de surveillance ?

91. A l'article 5 du projet de loi, l'Instance doit « garantir » le respect du développement durable au niveau national, régional et local dans l'élaboration de la politique publique.

92. Le verbe « garantir » suggère que l'Instance devrait avoir une fonction de surveillance et de poursuites vis à vis des autorités publiques, y compris le parlement et le gouvernement¹⁷. Or, étant donné que les fonctions de l'Instance sont uniquement consultatives, la manière dont l'Instance peut remplir l'objectif défini à l'article 5 du projet de loi est peu claire.

f. L'obligation d'aider l'Instance

93. L'article 8 du projet de loi prévoit une obligation pour toutes les institutions de l'Etat « de faciliter les missions de l'instance et de lui permettre d'accéder aux textes et documents dont elle a besoin pour exercer ses fonctions ».

94. Une obligation générale pour les institutions de l'Etat d'aider les instances indépendantes découle de l'Article 125 de la Constitution et de l'article 2 de la loi organique de 2018.

95. Cette disposition générale appelle cependant une élaboration plus spécifique, ce qui n'est malheureusement pas suffisamment prévu dans le projet de loi.

96. En outre, le placement dans le projet de loi de cette obligation devrait être revu. L'article 8 traite, en effet, des cas où les avis sont initiés par l'Instance elle-même qui s'est auto saisie.

97. Placer l'obligation faite aux institutions de l'Etat à l'article 8, suggère, par conséquent, que cette obligation est limitée à ces cas, et non aux cas des saisines obligatoires ou facultatives en vertu de l'article 7 ou lorsque l'Instance est saisie par une initiative citoyenne en vertu de l'article 10 du projet de loi.

98. L'obligation pour toute institution étatique de fournir un accès aux documents et à toute information pertinente est, pour les institutions indépendantes, un outil important dans la supervision des autorités publiques. Cela constitue d'ailleurs un des principes déclinés dans « les Principes de Venise »¹⁸.

99. Des moyens spécifiques devraient donc être envisagés dans la loi afin de donner plein effet à cette disposition, comme par exemple une description des structures visées. Comme le prévoient « les Principes de Venise » un accès « sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes » devrait être prévu comme un accès à « tout document, base de données et matériels pertinents ».

¹⁷ En comparaison, l'article 102 de la Constitution : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il garantit l'instauration, l'administration de la justice, la primauté de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés. »

¹⁸ Voir à cet égard, CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, § 16 : « Le Médiateur doit avoir le pouvoir discrétionnaire d'enquêter, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, en tenant dûment compte des recours administratifs disponibles. Le Médiateur est habilité à demander la coopération de tout individu ou organisation susceptibles d'assister dans ses enquêtes. Le Médiateur doit avoir un accès illimité juridiquement exécutoire à tout document, base de données et matériels pertinents, y compris ceux qui pourraient par ailleurs être juridiquement privilégiés ou confidentiels. Cela inclut un accès sans entraves aux bâtiments, aux institutions et aux personnes, également à celles privées de liberté. »

C. L'organisation de l'instance

100. Le Chapitre III du projet de loi est consacré à l'organisation de l'Instance avec trois sections qui reprennent trois niveaux d'organisation : le Conseil, Section 1 ; l'Assemblée de l'Instance, Section 2 et l'Organe administratif à la Section 3.

101. Si l'Instance part à première vue d'une position de force, par son ancrage dans la Constitution, ce qui la rend indépendante de la volonté politique conjoncturelle, son installation pouvant, de surcroît, être exigée juridiquement, en pratique sa force institutionnelle et son impact politique dépendent également de ses possibilités d'action ciblée et en temps opportun. Ces possibilités sont aussi déterminées par l'organisation interne de l'Instance, qui appelle des commentaires tant généraux que spécifiques aux articles.

102. En vertu de l'article 12, l'Instance est organisée en trois niveaux et se compose d'un Conseil, d'une Assemblée et d'un organe administratif.

103. En termes de gouvernance interne, le Conseil serait le décideur central et représentant externe, l'Assemblée l'instance délibérative et l'organe administratif, l'exécutif. Si cette répartition semble a priori appropriée, l'analyse plus précise du projet de loi rend difficile d'apprécier tant la véritable indépendance de l'Instance que son opérabilité.

104. En vue de favoriser la participation régionale prévue à l'article 4 (voir § 41 ci-dessus), il pourrait être utile de prévoir un organisme ou une commission spécifique au dialogue entre les différentes autorités centrales, régionales et locales.

105. Selon l'article 13, l'Instance élabore son règlement intérieur et son organigramme qui doivent être transmis obligatoirement au tribunal administratif pour avis avant d'être soumis au conseil de l'Instance. C'est une obligation bien lourde et complexe pour une institution qui a seulement des fonctions consultatives. On se peut demander si des changements mineurs dans l'organisation interne de l'Instance devraient faire l'objet d'un véritable examen juridictionnel ex ante.

1. Le Conseil de l'Instance (composition et conditions d'élection)

Le projet de loi traite de la composition et des conditions de l'élection du Conseil aux articles 14 à 18, de ses missions et des modalités de fonctionnement aux articles 21 à 24.

a. La composition numérique du Conseil

106. En vertu de l'article 14 le Conseil se compose de trois membres élus par le Parlement.

107. Cette disposition singularise l'Instance par rapport aux autres instances constitutionnelles indépendantes, qui sont toutes composées de neuf membres.

108. Un conseil de trois membres est vulnérable aux abstentions et aux conflits d'intérêts, notamment au vu du domaine de travail de l'Instance. Cela donne également au vote prépondérant du Président (article 22), en cas d'égalité des voix, un impact beaucoup plus significatif.

109. C'est donc une bonne chose que le Parlement tunisien ait décidé, selon ce que la délégation a pu apprendre lors de la visite, de relever le nombre des membres du Conseil à neuf, à l'instar des autres instances constitutionnelles indépendantes. Cela constitue une augmentation bienvenue eu égard également à la capacité de l'Institution à remplir ses lourdes responsabilités et prend en considération les absences inévitables de ses membres comme les

conflits d'intérêts qui pourraient surgir en cours de mandat. Un Conseil composé de trois personnes était clairement insuffisant.

b. La nomination par le Parlement

110. En vertu de l'Article 125 de la Constitution, les instances constitutionnelles indépendantes sont élues à une majorité qualifiée, par le Parlement.

111. Cette disposition est en accord avec les recommandations de la Commission de Venise qui préfère les nominations par le Parlement pour les Médiateurs (voir Principe 6 des « Principes de Venise »¹⁹), alors que les Principes de Paris restent muets sur le sujet concernant les institutions nationales de droits de l'homme. Dans son avis de 2013 sur le projet de Constitution tunisienne, la Commission avait d'ailleurs souligné l'importance de voir les instances indépendantes élues à une majorité qualifiée²⁰.

112. En effet, afin d'éviter des considérations politiques partisans ou des intérêts spécifiques dans la motivation des nominations pour des fonctions qui requièrent une indépendance et une impartialité particulières, comme pour les conseils de la magistrature ou les institutions d'Ombudsman, la Commission de Venise a, à de nombreuses reprises, recommandé la nomination à une majorité qualifiée²¹.

113. La Constitution ne précise pas ce qui constitue une majorité qualifiée, laissant au législateur le choix de préciser cette majorité. L'article 14 du projet de loi, pour le Conseil, opte pour une majorité qualifiée des deux-tiers.

114. Si la Commission de Venise a toujours préconisé la majorité qualifiée, elle a dans le même temps alerté sur le risque de paralysie et a également recommandé d'élaborer de solides mécanismes de déblocage²². Des mécanismes de déblocage devrait donc être prévus dans le projet de loi. Au vu des missions de l'Instance et des pouvoirs limités, réduire la majorité qualifiée à trois cinquièmes serait convenable, et dans l'hypothèse d'une impasse prévoir un deuxième tour serait approprié. Lors de la visite, les rapporteurs ont été informés que la majorité requise serait réduite à trois cinquièmes afin justement d'éviter des blocages.

c. La durée du mandat

115. En vertu de l'article 14, la durée du mandat des membres du Conseil est de six ans, non renouvelables.

116. La Commission de Venise, dans « les Principes de Venise », est favorable au mandat non renouvelable²³, les Principes de Paris étant, quant à eux, muets sur ce sujet. Un mandat relativement long, non synchrone avec celui du Parlement, sans possibilité de renouvellement permet au titulaire de la charge de donner des avis libres de toutes considérations relatives à une future nouvelle nomination. Bien que « les Principes de Venise » prévoient un mandat un

¹⁹ CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, § 6 : « Le Médiateur est élu ou nommé selon des procédures visant à renforcer dans toute la mesure du possible l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution. »

²⁰ CDL-AD (2013)032, Avis sur le projet final de la Constitution de la République de Tunisie, §187

²¹ Voir CDL-AD (2007)028, Nominations judiciaires, § 32 ; CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, § 6, Voir également, CDL-AD (2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public, § 36.

²² Voir CDL-PI (2018)003rev et CDL-AD (2013)028, §12

²³ CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, §10 : « Le mandat du Médiateur est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du Médiateur est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans. »

peu plus long pour les Médiateurs, un mandat plus long pour un organe simplement consultatif comme l'Instance ne semble pas nécessaire. De plus, un mandat de six ans, correspond à la recommandation qui avait été faite par la Commission dans son avis sur le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie²⁴.

d. Les conditions d'éligibilité

117. La condition essentielle d'éligibilité est fixée par la Constitution, qui prévoit à l'article 129 que l'Instance est « composée de membres compétents et intègres ». Cela implique que les membres aient la capacité d'accomplir leur rôle de membre du conseil de manière satisfaisante et qu'ils soient honnêtes et de haute moralité.

118. L'article 14 devrait donc commencer par reprendre ces conditions constitutionnelles essentielles quitte à les développer, comme il le fait, plus avant par la suite.

119. L'article 14 énumère six conditions d'éligibilité qui appellent, cependant, différentes observations.

i. La condition de nationalité tunisienne

120. La condition de nationalité tunisienne pour devenir membre du Conseil n'est pas une obligation constitutionnelle. Néanmoins on peut comprendre que pour une instance indépendante il soit pertinent de garder cette condition, même s'il pourrait y avoir d'excellents candidats en dehors de la Tunisie.

ii. La condition « être influent »

121. C'est un critère peu clair, peu objectif et donc sujet à caution. Il faudrait donner une définition explicative ou de définir l'organe qui décidera de ce qui peut être considéré comme influent et dans quel secteur de la société. De plus, c'est un critère qui pourrait, par ailleurs, être couvert par la condition de compétence. En tous les cas, si ce critère devait être maintenu, il vaudrait mieux parler de « qui fait autorité » que « d'influent ».

iii. La condition d'une expérience de vingt ans dans le domaine juridique, ou des sciences sociales ou des sciences humaines

122. Cette condition pose trois problèmes majeurs.

123. Premièrement il est incertain que la condition de vingt ans d'expérience soit compatible avec la Constitution qui ne fait référence qu'à deux critères, à savoir compétence et intégrité, à l'article 129. Une compétence solide peut s'acquérir en moins de « vingt ans d'expérience, une longue expérience n'étant pas forcément synonyme de compétence. Quand bien même la Constitution exige des membres compétents, il est exagéré de faire d'une expérience ou compétence d'une telle durée une condition stricte d'éligibilité. Il est intéressant de noter à cet égard que pour toutes les autres instances constitutionnelles les membres doivent être « indépendants, neutres, compétents, intègres », alors que pour l'Instance deux conditions seulement ont été prévues.

124. Deuxièmement, la condition de vingt ans d'expérience est une condition très stricte qui limite dans les faits une représentation équilibrée des générations. Cette condition a, de plus, l'effet paradoxal de limiter la compréhension par le Conseil des besoins et des préoccupations

²⁴ Avis conjoint sur la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie, §43.

des générations futures, qui est la finalité même de l'Instance dédiée au développement durable.

125. Troisièmement, étant donné que l'Instance a également pour vocation d'étudier des textes sur l'environnement, dans le cadre du développement durable, on se demande pourquoi des personnes avec de grandes compétences en sciences naturelles seraient exclues. Etant donné le domaine de compétence de l'Instance, inclure ce domaine de compétence semblerait nécessaire.

- iv. La condition de haute compétence dans la réalisation d'études, publication de recherches, ou supervision de ces recherches

126. Cumulée avec la condition précédente, cette condition semble privilégier des personnes issues du monde académique. S'il est tout à fait approprié que les membres du Conseil démontrent leurs compétences dans l'un des domaines de l'Instance, limiter la sélection à ceux ou celles qui ont produits de tels documents est trop restrictive. Le cas échéant, il est recommandé de faire précéder cette liste par un « par exemple » ; il n'est, en effet, pas souhaitable que cette liste soit prescriptive à ce niveau de détails.

- v. La condition d'intégrité

127. Au vu de son importance, cette condition ne devrait pas figurer dans une liste mais dans le paragraphe introductif et général de l'article 14.

128. En outre, dans « les Principes de Venise », la Commission a identifié comme critères essentiels « une haute considération morale, l'intégrité et une expérience professionnelle appropriée²⁵ ». La notion de « la plus haute considération morale » est également prévue à l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme comme une condition d'éligibilité au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'Homme. Il serait approprié d'inclure cette notion dans le projet de loi, notamment quand la question d'intégrité est traitée.

- vi. Ne pas avoir été condamné pour crimes ou délits volontaires

129. Il est compris par crimes ou délits volontaires des infractions graves et non pas des infractions mineures qui n'indiquent pas en soi un manque d'intégrité.

e. La procédure de nomination

130. La procédure de nomination est décrite de manière très détaillée des articles 15 à 20. Et cependant, sur les questions essentielles de sélection et de classement des candidats le projet de loi est flou.

131. En vertu de l'article 15, la commission parlementaire compétente reçoit et examine les dossiers de candidature et va sélectionner et classer neuf candidats selon un barème d'évaluation comprenant des critères objectifs et transparents.

²⁵ CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, § 8 : « Les critères de nomination du Médiateur sont suffisamment larges afin d'encourager une grande variété de candidats adéquats. Les critères essentiels sont une haute considération morale, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » ;

Voir également, CDL-AD (2004)041 Avis conjoint sur le projet de loi relatif au médiateur de Serbie, §13.

132. Il est difficile de comprendre de ce libellé quels sont les critères, qui les décide, quelle est la composition du Comité de sélection, et si ces critères sont différents des conditions d'éligibilité fixées à l'article 14. Selon « les Principes de Venise » : « La procédure de sélection du candidat, inclut un appel public, est publique, transparente, fondée sur les mérites, objective et prévue par la loi²⁶ ».

133. Il pourrait être proposé par exemple, que le comité de sélection soit composé de personnes aux qualifications appropriées autres que celles du Parlement. Cela apporterait au processus de sélection davantage d'indépendance et d'expertise. Le Parlement aurait bien sûr le dernier mot quand la liste des candidats sélectionnés lui est présentée.

134. On peut également envisager que le processus de sélection implique qu'il y ait un entretien avec/ ou une présentation faite par le candidat.

135. Si le nombre des membres du Conseil est élevé à neuf, comme indiqué lors de la visite, le nombre de candidats sélectionnés doit augmenter proportionnellement.

136. Il faut également rappeler que la loi organique de 2018, ne prévoit pas davantage de nouveaux critères et que la Constitution parle de deux conditions, à savoir compétence et intégrité (voir § 117 ci-dessus).

137. Il est, en outre, difficile de comprendre s'il appartient à la commission parlementaire de définir ces critères et ensuite d'évaluer les candidats selon ces critères. Bien que, en soi, cela ne soit pas très problématique, puisque le candidat doit de toute manière recueillir une majorité qualifiée des deux-tiers au sein du Parlement, cette formulation permet à d'autres qualifications, que l'expérience professionnelle dans le domaine d'activités de l'Instance, d'être prioritaires. Au vu des détails minutieux du projet de loi par ailleurs, ce point devrait d'autant plus être clarifié.

138. Pour résumer, il est par conséquent recommandé que le libellé de l'article 15 soit substantiellement revu afin de clarifier les zones d'ombre.

139. En vertu de l'article 17 du projet de loi, les décisions de la commission sont susceptibles de recours. Il est bien sûr tout à fait positif qu'un recours juridictionnel soit prévu par le projet de loi. Cependant, il faut garder à l'esprit que la décision attaquée, à savoir une évaluation d'une liste de candidats sur la base de critères prédéfinis, est prise par des représentants démocratiquement élus. Cela pourrait mettre à rude épreuve la relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire. Aussi serait-il judicieux de prévoir que le contrôle juridictionnel est limité à l'évaluation par le juge de la seule conformité de la décision du comité de sélection avec la procédure prévue par la loi.

140. L'article 18 exige que la règle de la parité entre les deux sexes soit respectée dans la composition du Conseil, qui selon le projet de loi se compose de trois membres. Cette proposition devrait être développée davantage, notamment en tenant compte du fait que le Président du Conseil a une voix prépondérante en cas d'égalité de votes.

2. Les missions du Conseil de l'Instance et ses modalités de fonctionnement

141. Les missions du Conseil et les modalités de fonctionnement sont traitées à la sous-section 2, des articles 21 à 24.

²⁶ CDL-AD (2019)005, Principes sur la Protection et la Promotion de l'Institution de Médiateur, §7 :

142. En vertu de l'article 21 « le Conseil de l'Instance supervise la réalisation des missions relatives au développement durable et aux droits des générations futures et en particulier il assure les fonctions suivantes : ...» suit une énumération de 12 fonctions qui vont de questions administratives comme l'approbation du règlement intérieur, de l'organigramme comme des commissions permanentes, du budget ou rapport annuel à des questions plus substantielles comme l'étude des questions soumises à avis, l'approbation des avis, des propositions et des études réalisées par l'Assemblée de l'Instance.

143. Parmi cette longue liste, la nécessité d'élaborer un statut particulier des agents de l'Instance est discutable, les agents pouvant être soumis au statut général de la fonction publique.

144. Si les fonctions administratives ne posent pas de problème de compréhension a priori, les fonctions du Conseil relatives aux avis, études et tout autre document de substance de l'Instance et aux procédures qui sont suivies pour ce faire, sont peu claires et sujettes à mésinterprétation.

145. En effet, parmi les fonctions listées à l'article 21, celle concernant « l'approbation des avis, des propositions et des études réalisées par l'Assemblée de l'Instance » mériterait des éclaircissements. Elle suppose que le Conseil peut rejeter les décisions de l'Assemblée, ce qui serait une conclusion logique eu égard à la Constitution. Cependant, il est douteux que le Conseil ait une obligation juridique d'auditionner l'Assemblée avant de prendre une telle décision et il faut définir à quelles décisions cela s'applique. Au vu des délais très courts fixés par loi, il est recommandé de permettre effectivement au Conseil de prendre certaines décisions sans audition de l'Assemblée au préalable, comme des décisions procédurales par exemple ou sur des projets de lois ou de plans qui ne suscitent pas de questions significatives en matière de développement durable. Ces points devraient être clarifiés dans le projet de loi.

146. En outre, une lecture a contrario de l'article 21 pourrait impliquer également que toutes les décisions qui ne sont pas prises par le Conseil, eu égard à la liste de cet article, le seraient alors par l'Assemblée de l'Instance. Cela impliquerait donc que l'Assemblée serait impliquée dans davantage de questions comme par exemple de décider si l'Instance doit donner un avis, lancer une étude de sa propre initiative (articles 8 et 9 du projet de loi).

147. Lors de la visite, il est apparu que l'interprétation à donner serait que le Conseil serait chargé de donner l'avis de l'Instance sur la base de celui rendu par l'Assemblée, auquel il n'est pas lié, et de le transmettre aux parties intéressées. Si cela est effectivement la procédure envisagée, il faudrait l'expliciter de manière beaucoup plus précise.

148. Par ailleurs, il ne ressort pas très clairement du projet de loi, quel est l'organe qui va assister le Conseil dans ses tâches. On peut déduire de la Section III « de l'organe administratif » que ce dernier effectuera les travaux préparatoires à la production des avis et autres textes de l'Instance, mais il n'est pas clair si ce travail sera fait sous la supervision de l'Assemblée de l'Instance, avec un Conseil qui finalement adopte un avis et le transmet aux parties intéressées.

149. Enfin, on note que parmi les missions du Conseil, celle de sensibilisation de la société tunisienne aux questions de développement durable et celles de suivi de la durabilité ne figurent pas. Le projet de loi pourrait être plus ambitieux et inclure ces deux fonctions également.

150. De manière générale, quand bien même le projet de loi prévoit, à l'article 13, que l'Instance élaborera un règlement intérieur, le projet de loi devrait être plus clair sur les procédures de travail entre les différentes composantes de l'Instance.

151. Les articles 22 et 23 confèrent un rôle prépondérant, avec une forte concentration des pouvoirs au Président.

152. Au vu de ce projet, la longueur du mandat du Conseil, le profil spécifique recherché, la procédure de sélection, le nombre restreint de membres du Conseil auxquels s'ajoutent une longue liste de tâches avec une concentration de fonctions dans la personne du Président rendent le Conseil le vrai agent politique de l'Instance. C'est le Conseil qui semble être l'interlocuteur de ceux qui demandent des avis, c'est le Conseil qui peut fixer l'agenda et les priorités et il semblerait que c'est lui aussi qui pourrait prendre des initiatives.

153. Néanmoins, pour un fonctionnement optimal, il pourrait également être envisagé que le Conseil soit un organe composé exclusivement d'experts qualifiés, habilité à rendre des avis sans consultation préalable de l'Assemblée, tout en la tenant informée régulièrement, sur des projets de textes non décisifs et non controversés. On peut imaginer alors le gouvernement saisir l'Instance pour avis, le Conseil donner son avis, et dans un troisième temps informer l'Assemblée régulièrement des avis donnés, l'Assemblée pouvant toujours exprimer son avis, et enrichir le débat public.

154. Pour résumer, afin d'assurer une meilleure efficacité de l'Instance et eu égard principalement aux délais très courts fixés pour certains avis de l'Instance, à la variété de ses missions, à sa composition complexe (voir les observations relatives à l'Assemblée de l'Instance (§§ 156 à 165 ci-dessous), il est impératif que le projet de loi apporte des éclaircissements, voire des modifications substantielles, quant aux missions du Conseil comme quant aux rôles et relations entre les différentes composantes de l'Instance en indiquant clairement qui fait quoi.

3. L'Assemblée de l'Instance

155. L'Assemblée de l'Instance fait l'objet de la Section II du projet de loi et est traitée des articles 25 à 31.

156. En premier lieu, il est important de noter que ni la Constitution ni la loi organique de 2018 ne prévoient l'existence d'une telle Assemblée. L'existence de cette Assemblée n'a donc pas de base juridique solide, la nécessité réelle d'un tel organe appelle par ailleurs de nombreuses observations qui militeraient davantage, en l'état actuel du projet de loi, vers une suppression que vers le maintien de ce type d'organe.

157. En vertu de l'article 25, l'Assemblée se compose des membres du Conseil, des membres désignés par décision du président du Conseil, pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois.

158. En prévoyant une Assemblée, le législateur semble avoir voulu donner à l'organe consultatif qu'est l'Instance, une représentativité fonctionnelle et ne pas créer un conseil purement d'experts. Il s'agit donc d'un organe consultatif multi-acteurs où la représentativité fonctionnelle est prépondérante. Or, ce choix, comme la composition de l'Assemblée appelle plusieurs observations.

159. En sus de la question de la nécessité d'un tel organe, le problème principal touche à la taille de l'Assemblée, la réglementation excessivement rigide de l'article 25 ne faisant qu'aggraver les conséquences potentiellement négatives de ces dispositions sur l'efficacité opérationnelle de l'Institution.

160. L'article 25 énumère en détail la liste des partenaires sociaux, instances professionnelles, entreprises, établissements publics, collectivités locales, partis, organisations, associations et experts qui seront représentés.

161. L'Assemblée sera composée de soixante-dix-sept membres individuels issus des différents groupes suivants : quinze membres d'organisations économiques ou professionnelles, trente membres d'institutions publiques, seize membres issus d'associations, seize experts. S'y ajoutent les représentants des organisations professionnelles des employeurs et des syndicats les plus représentatifs. Alors que les autres organisations précitées ont un nombre précis de sièges attribué, aucune limitation n'est donnée pour ces dernières, ce qui ne permet pas de savoir combien de personnes siégeront finalement à l'Assemblée. Le projet de loi ne fixe pas non plus un nombre absolu qui ne saurait être dépassé.

162. Il est difficile d'apprécier si la répartition des sièges permet une bonne représentation de la société civile et des intérêts généraux en Tunisie. Néanmoins, cette énumération met en évidence une sous-représentation des aspects environnementaux par rapport aux dimensions économiques et sociales. Il est surprenant de noter également une quasi absence du secteur éducatif dans cette liste.

163. Cette composition détaillée de l'Assemblée aboutit à une rigidité excessive et manque cruellement d'une nécessaire flexibilité qui permettrait de s'adapter aux changements de circonstances dans le temps. On peut très bien imaginer qu'une des nombreuses organisations cesse d'exister, ou que des organisations fusionnent, que certaines organisations deviennent moins représentatives ou influentes dans le temps, ce qui remettra en cause leur pertinence à siéger à l'Assemblée où un nouvel acteur important peut très bien surgir et serait tout à fait légitime à entrer.

164. De surcroît, l'article 25 peut également poser des problèmes d'interprétation dans la mesure où il n'est pas clair si la représentativité se réfère au nombre de membres dans les organisations professionnelles ou syndicats de travailleurs ou si elle se réfère à la pertinence relativement au domaine d'activités de l'Instance.

165. Il est par conséquent recommandé de ne pas légiférer à ce point sur la composition de l'Assemblée en ce qui concerne la représentation des partenaires sociaux mais de laisser que cette question réglée au niveau d'un décret par exemple, qui peut être beaucoup plus facilement modifié et adapté aux circonstances qu'une loi. Le projet de loi pourrait se contenter par exemple de prévoir quinze sièges aux « organisations économiques et instances professionnelles » et prévoir que davantage de détails seront réglés par décret.

166. De plus, l'Assemblée disposera également d'un nombre inconnu de membres politiques. En effet, « chaque président du conseil municipal de chaque municipalité centre de gouvernorat ou son représentant en sa qualité de membre » aura un siège. De manière identique, « chaque parti politique ou alliance électorale représenté à l'Assemblée des représentants du peuple en dehors des députés » aura un siège. Cela implique que chacun des 24 « gouvernorats » tunisiens aura un représentant à l'Assemblée, auxquels il faut ajouter, à la suite des élections de 2018, les huit partis ou alliances électorales du Parlement tunisien, qui auront chacun un représentant.

167. Au total, à moins que le nombre de partis ne change, et sauf erreur de calcul, l'Assemblée aurait aujourd'hui 112 membres, ce qui est démesuré et peu réaliste dans sa mise en œuvre et qui pourrait également avoir des effets contre-productifs.

168. De plus, la participation conjointe d'acteurs non étatiques et d'acteurs publics dans le même organe peut poser des problèmes eu égard aux prérogatives du Parlement, et à la séparation des pouvoirs en général. La représentation politique est une prérogative du Parlement. Par conséquent, l'Instance ne devrait pas avoir des membres politiques ou des membres d'institutions publiques sujets à des instructions politiques en son sein.

169. Techniquement parlant, l'Instance est généralement censée donner un avis au Parlement ; savoir si le Parlement est tenu de suivre cet avis sous prétexte qu'il vient d'une institution qui peut prétendre être représentative du peuple, reste une question en suspens. A l'inverse, relativiser les avis de l'Instance en raison d'une trop grande proximité de certains de ses membres avec le pouvoir politique est tout aussi possible et serait tout autant préjudiciable à l'autorité de l'Instance.

170. Peu d'institutions donnant des avis au gouvernement ou au parlement auront un caractère « représentatif » tel que celui envisagé dans l'Assemblée de l'Instance. En comparaison, la taille des membres du Réseau européen des conseils nationaux de développement durable varie entre dix membres pour les Pays-Bas à cinquante membres pour la France²⁷.

171. En 2013, dans son avis sur le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la République de Tunisie, la Commission de Venise faisait la remarque suivante concernant la taille d'une institution constitutionnelle avec des pouvoirs similaires : « Les commissions, qu'elles soient à composition large ou restreinte, présentent toutes des avantages et des inconvénients. Celles comptant un effectif important reflèteront plus facilement les diverses composantes de la population et seront de nature véritablement pluraliste alors que les commissions à effectif restreint afficheront davantage de flexibilité et des processus décisionnels plus courts.²⁸ » Cette remarque reste toujours aussi valable concernant l'Instance, les problèmes pratiques qui découlent de sa taille emportant largement les bénéfices que la large taille pourrait avoir.

172. Cette composition aussi large, très hétérogène, couvrant différents acteurs de la société civile, des entités publiques, à différents niveaux de gouvernance, avec différents systèmes de désignation, répond à l'approche inclusive et globale de l'Agenda 2030 du développement durable qui est basée sur la coopération de tous les acteurs de la société à travers différents secteurs et niveaux. Selon les discussions que la délégation a pu avoir, le choix d'une large Assemblée semble également avoir été souhaité car l'Instance n'est qu'une instance consultative et que sa taille apporterait donc de nombreuses références pluralistes à l'étude du texte.

173. A cet égard, il est important de noter que d'envoyer un projet de loi ou de plan à l'Instance ne saurait constituer en soi, comme ne saurait se substituer à la nécessaire consultation publique qui doit exister dans le processus de rédaction. Lors de la visite de la délégation, il a été difficile de comprendre dans quelle mesure les parties intéressées par ce projet de loi avaient été véritablement consultées.

174. La Commission de Venise rappelle de manière constante que l'élaboration d'un projet de loi doit inclure une consultation authentique et inclusive des parties intéressées et de la société civile avant l'adoption de projets de lois les concernant, cela constitue une bonne pratique et est un élément important de l'Etat de droit²⁹. Une implication véritable et représentative de la société civile dans l'élaboration d'un projet de loi ne peut être obtenue qu'en suivant un schéma de consultation authentique.

²⁷ Pays-Bas 10 membres, Allemagne 15 membres, Luxembourg 15 membres, Belgique 24 membres, Irlande 28 membres, Portugal 38 membres, France 50 membres.

²⁸ CDL-AD (2013) 019, §41.

²⁹ Voir CDL-AD (2017)015, Avis concernant le Projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger de Hongrie, §27 ; CDL-AD (2016)007, Liste des critères de l'État de droit, p. 13 ; CDL-AD(2018)035 avis conjoint concernant l'article 253 de la loi xli du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration de Hongrie, §46 ; CDL-AD(2008)042, Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ex République yougoslave de Macédoine », § 28 et CDL-AD(2009)018 Avis sur la conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs de la Bulgarie, § 79.

175. En résumé, d'un côté pratique, une composition aussi diverse et élevée multiplie les risques d'absences, de vacances de postes, de membres qui ne peuvent se rendre aux réunions au cours desquelles, selon l'article 29, les avis sont adoptés à la majorité absolue avec un quorum de deux tiers de membres présents, qu'il pourrait être difficile d'atteindre à chaque fois. A cet égard, il est important de rappeler que alors que, l'article 21 dit que c'est le Conseil qui adopte les avis de l'Instance, l'article 29 donne cette prérogative à l'Assemblée.

176. D'un point de vue substantiel, il est évident que l'Assemblée avec une composition aussi large et hétérogène ne sera pas en mesure, même au sein des commissions, d'élaborer des avis cohérents. Il faut donc revoir entièrement le rôle, la taille, les moments d'intervention de cet organe, si tant est que l'existence d'un tel organe soit pertinente pour les besoins de l'Instance.

177. En vertu de l'article 29, l'Assemblée se réunit au moins une fois par trois mois, et lorsque le Conseil l'estime nécessaire, afin d'étudier les questions écrites à l'ordre du jour et les approuver. Cette disposition apporte une certaine flexibilité, mais des réunions fréquentes peuvent également engendrer des difficultés à rassembler le quorum de deux tiers requis.

178. Afin d'optimiser l'efficacité de l'Instance, il pourrait également être envisagé de ne réunir l'Assemblée que sur des points importants, un critère pouvant être le rang du texte présenté pour avis, ou le caractère controversé du projet. La procédure ressemblerait alors à celle qui semble prévaloir dans le projet de loi, à savoir : le gouvernement saisit l'Instance, le Conseil saisit l'Assemblée et lui demande son avis, et produit ensuite l'avis qu'il transmettra au Parlement. Les objectifs et les cibles de l'Agenda 2030³⁰ pourraient servir de points de repères dans le choix des lois à déférer à l'Assemblée ; les autres avis ayant été traités par le Conseil exclusivement qui en informera l'Assemblée régulièrement.

179. L'article 27 dispose que « Le conseil de l'instance procède aux choix des candidats parmi les experts et les représentants des associations conformément à un tableau d'évaluation qui sera élaboré à cet effet. ». Cette disposition a sa logique en ce qui concerne les seize sièges réservés aux experts. Il est en revanche plus difficile de comprendre pourquoi les associations ne pourraient pas choisir et désigner elles-mêmes la personne qu'elles veulent voir les représenter au sein de l'Assemblée.

180. Le projet de loi prévoit à l'article 28 la création de neuf commissions permanentes au sein de l'Assemblée. Cela répond à un besoin compréhensible de spécialisation, notamment dans un organe aussi large et hétérogène qu'est l'Assemblée de l'Instance afin de la rendre plus efficace. Néanmoins, ce type de subdivisions ressemble à l'ancien piège de l'approche par silos que l'Agenda 2030 vise à dépasser par son approche intégrée et interdépendante. Le développement durable est un concept multidimensionnel qui implique de penser à des relations multiples entre les différents objectifs et domaines politiques.

181. Aussi est-il très regrettable de voir l'article 28 sous-classer le principe de développement durable dans une commission sectorielle « Commission de l'environnement, du développement durable, du climat et de l'aménagement territorial ». Cela n'est ni à la hauteur du principe de développement durable, ni à la hauteur de l'inscription dans la Constitution de ce principe et d'une création d'une instance constitutionnelle dédiée au développement durable et aux droits des générations futures. A cet égard, il serait également recommandé de rajouter la notion de durabilité dans certaines commissions, à savoir pour la Commission de la planification, des

³⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

finances et de l'investissement « durables » ainsi que pour la Commission de l'infrastructure « durable », de l'urbanisme « durable », de l'habitat et du transports « durables ».

182. La « commission de la jeunesse, de l'enfance, de la femme et ceux ayant des besoins spécifiques » également prévue à l'article 28 pose également un problème dans la mesure où il n'est pas approprié d'inclure les femmes dans un groupe comprenant trois catégories de personnes frappées d'incapacité juridique. En vertu de la Constitution, les femmes en tant que groupe, ne peuvent être frappées d'aucune incapacité. L'article 21 de la Constitution dispose en effet que « Les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination ». Si augmenter la visibilité et l'importance des femmes dans la société peut être jugé utile, il peut être envisagé de créer une commission dédiée aux femmes, mais certainement pas d'intégrer ce groupe dans un groupe comprenant des personnes sans capacité juridique.

183. Enfin, pour faire face au besoin de rationalisation des travaux de l'Assemblée, et pour répondre aux leçons tirées dans l'Agenda 2030, il pourrait être intéressant d'envisager de créer des commissions par enjeux sociétaux, comme par exemple la transformation du système de l'alimentation, ou bien par tâches de l'Instance : avis, études de recherche, mesures de sensibilisation de la société, observatoires des changements sociétaux etc... Si l'hétérogénéité, la taille et la fréquence de ses réunions rendent peu probables que l'Assemblée puisse prendre l'initiative de beaucoup d'actions, sa composition lui permet tout de même de voir les mesures de sensibilisation qu'elle serait amenée à réaliser avoir une portée considérable.

184. En résumé, l'Assemblée telle qu'elle est prévue dans ce projet de loi pose de sérieux problèmes. Tout d'abord son existence ne correspond pas à une exigence constitutionnelle mais semble correspondre à un désir de voir l'Instance ne pas être un organe exclusivement composé d'experts. Par ailleurs, quand bien même ce choix semble correspondre à une tentative d'être un organe réellement représentatif, sans succès toutefois, la sélection des différents membres étant sujette à caution et limitant sa représentativité, il semblerait utile de réexaminer un tel choix en réduisant considérablement l'Assemblée afin qu'elle puisse apporter une véritable contribution professionnelle plutôt que de servir d'organe représentatif, et à défaut d'envisager la suppression de cet organe. Ni la Constitution, ni la loi organique de 2018 exigent la création d'une assemblée au sein de l'instance. Une alternative à une assemblée prévue par la loi, serait de conférer au Conseil le pouvoir de nommer des experts pour fournir des conseils au cas par cas sur des besoins spécifiques. Si le législateur tunisien tient à garder une assemblée, il est vivement recommandé de revoir entièrement les dispositions y relatives et d'en faire un organe restreint d'experts. Des procédures claires devraient également être définies.

4. L'organe administratif

La Section III du projet de loi traite dans les articles 32 à 35 de l'organe administratif.

185. Selon la description faite à l'article 32 l'organe administratif connaît de tâches administratives classiques comme assister le Président de l'Instance, assurer la gestion administrative et financière, préparer le budget, rédiger des procès-verbaux de l'Instance ou être en charge de l'archivage. En outre il semble devoir également avoir des fonctions plus substantielles dans la mesure où le projet de loi stipule qu'il « porte assistance à la préparation des projets de rapports de l'Instance », « la préparation des dossiers soumis au Conseil » et plus vaguement qu'il « exécutera des missions qui lui sont confiées par le Conseil ». La préparation et la diffusion de documents pédagogiques sur le développement durable en Tunisie pourraient être spécifiquement mentionnées dans cette liste.

186. Ces formulations n'indiquent pas clairement si l'organe administratif, dirigé par le directeur sous la supervision du Conseil (article 33), devra juste assister le Conseil dans sa fonction

d'acteur politique, ou si plus substantiellement s'il sera l'organe qui sera en charge de préparer les avis de l'Instance, cette fois-ci sous la direction d'une Commission de l'Assemblée ou bien du directeur qui est lui-même sous la supervision du Président de l'Instance. Parallèlement, les fonctions de l'organe administratif vis-à-vis de l'Assemblée sont tout aussi vagues, à moins qu'il ne serve uniquement à assurer un travail de communication pour créer et soutenir une identité commune de l'organe à composition pourtant fortement hétérogène. L'on peut également déduire de ces articles que le rôle de promotion du développement durable en Tunisie dépendra dans une large mesure de la bonne coopération entre le Conseil et le directeur.

187. Au vu des prérogatives du Conseil, y compris vis-à-vis des fonctions de l'Assemblée, et du nombre restreint des membres du Conseil, il est normal de supposer que l'assistance de l'organe administratif sera décisive et que ce dernier sera surchargé de travail. En soi cela n'est pas illégal, mais là encore une meilleure clarification des rôles comme des procédures au sein de l'Instance permettraient éventuellement d'évaluer à sa juste mesure le travail incombant à l'organe administratif et de s'assurer d'un mode opérationnel efficace.

D. Des garanties du bon fonctionnement de l'instance et de la mise en cause de sa responsabilité

Le Chapitre IV du projet de loi est dédié aux garanties du bon fonctionnement de l'Instance et de la mise en cause de sa responsabilité qui sont traités des articles 36 à 42.

188. Le chapitre IV du projet de loi décrit les procédures pour traiter de supposés cas de délits d'initiés et de violation de secrets professionnels.

189. A l'inverse des autres instances constitutionnelles, la Constitution tunisienne n'a pas exigé des membres du Conseil de l'Instance le devoir d'être « neutre ». Il avait peut-être été judicieusement anticipé que certains des membres du Conseil pourraient être issus d'organes, que ce soit du secteur public ou privé, qui auraient un intérêt dans les domaines examinés par l'instance elle-même. C'est précisément pour cette raison que les dispositions relatives au conflit d'intérêt doivent être particulièrement bien rédigées.

190. En vertu de l'article 36, chaque membre du Conseil comme les agents de l'Instance doit déclarer des conflits d'intérêts conformément à la législation relative à l'enrichissement illicite et au conflit d'intérêt. Cette exigence figure également dans la loi organique de 2018, à l'article 9. Néanmoins, aucune mention n'est faite à l'égard des membres de l'Assemblée, organe non prévu par la loi organique précitée mais bien prévu par le projet de loi. Il ressort donc du libellé de l'article 36 et des suivants, que les membres de l'Assemblée sont exemptés de l'obligation de déclarer des conflits d'intérêt. Il serait intéressant de comprendre l'explication, voire la justification d'une telle exemption.

191. L'article 37 semble traiter du cas où le membre concerné par un conflit d'intérêt le déclare. Le cas où le membre du Conseil ne déclare pas un conflit d'intérêt ou nie qu'il y en ait un alors que quelqu'un d'autre par exemple soutient qu'il y a un conflit d'intérêt n'est pas traité. Le projet de loi devrait également préciser si seuls les cas de conflits d'intérêts avérés entrent sous le coup de la loi.

192. L'article 38 évoque la possibilité, à l'encontre du président, des membres du Conseil, des membres de l'Assemblée et des agents de l'Instance, d'une révocation ou de poursuite disciplinaire, en cas de divulgation du secret professionnel qui constitue une « faute grave ».

193. Malheureusement le projet de loi n'indique pas -même en termes généraux- comment la procédure disciplinaire sera conduite et si une protection juridique est possible pour la personne concernée. Le projet de loi devrait indiquer plus clairement dans quels cas les membres du Conseil voient leur mandat se terminer prématurément. Ces cas devraient être

clairement prévus et des procédures transparentes et objectives de révocation devraient être établies. Une recommandation similaire avait été faite dans l'avis sur Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales de Tunisie³¹ et plus récemment dans un avis portant sur la modification de la Constitution, un projet de loi sur la Commission pour les droits de l'homme et l'égalité et un projet de loi sur l'égalité de Malte³² :

« Il convient de préciser certains détails des conditions matérielles de révocation. On ne voit en particulier pas très bien si le membre concerné peut se défendre et contester la décision devant la justice, si la révocation doit être dûment motivée, etc. ».

E. Propositions additionnelles

194. L'article 41 prévoit que le rapport annuel de l'Instance sera soumis au Parlement et qu'il sera discuté lors d'une assemblée générale réservée à cet effet. Un rapport de transmission devrait également être fait lorsque le mandat échoit et qu'une nouvelle composition de l'Instance entre en fonction. Il serait bien d'évoquer la possibilité pour l'Instance de faire rapport au Parlement de l'état du développement durable en Tunisie afin d'en permettre une meilleure connaissance du public et une plus grande transparence vis-à-vis des politiques mises en œuvre et des engagements politiques envers la durabilité.

195. Lors de la visite, la délégation fut informée du souhait de voir le développement durable être introduit dans tous les organes gouvernementaux. Cela contribuerait non seulement à clarifier le domaine et les aspects de la consultation mais introduirait également de la cohérence dans les politiques et les prises de décisions du gouvernement et du parlement. A cet égard, afin d'assurer une certaine cohérence à la politique de développement durable dans l'Administration, il est vrai qu'envisager un point focal pour le développement durable dans chaque administration est une bonne initiative. Les points focaux sont des fonctionnaires ayant suivi une formation de développement durable et qui sont donc à même de revoir et de réviser en amont les textes issus de leur Ministère dans une perspective de développement durable. Créer une Commission parlementaire spécialisée serait également une option à envisager afin que le développement durable ne tombe pas dans un domaine aussi large que celui, comme c'est le cas aujourd'hui en Tunisie « de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement ».

196. Cette cohérence des politiques devrait faciliter, voire réduire, le travail de supervision et de correction de l'Instance lui permettant de se concentrer sur les points les plus essentiels afin de préserver les droits sociaux, économiques et écologiques des générations actuelles et futures. Néanmoins, afin de permettre à l'Instance de remplir au mieux tant ses fonctions que ses objectifs, le projet de loi devrait être revu de manière substantielle, principalement sur les points énumérés dans les conclusions, subsidiairement, selon les alternatives possibles aux dispositions actuelles présentées dans le corps du présent avis.

V. Conclusions

197. La Commission de Venise salue l'ancrage constitutionnel de l'Instance du développement durable et des droits des générations futures dont l'existence ne dépendra par conséquent pas d'une seule volonté politique conjoncturelle.

198. La Commission de Venise relève également avec satisfaction que tant le concept que l'Institution prévue par le projet de loi ne remettent en question les principes sur lesquels la Commission se base. C'est une question de philosophie constitutionnelle que celle de

³¹ Voir CDL-AD (2013)019, §§55-56.

³² Voir CDL-AD (2018)014, § 53.

soutenir ou non l'idée de créer des instances constitutionnelles avec uniquement des prérogatives consultatives. La comparaison avec d'autres instances largement répandues comme celle de l'Ombudsman devient d'autant plus désavantageuse si l'on considère que les fonctions principales de ces dernières consistent à recevoir et à traiter des plaintes, sans mentionner la tendance actuelle à leur donner un droit de recours devant la Cour constitutionnelle ou autres juridictions.

199. Toutefois, l'efficacité de l'Institution telle que prévue dans le projet de loi est très incertaine, quant à deux axes importants de l'Institution : le manque de clarté du mandat de l'Instance, ce qui a un impact sur la potentielle charge de travail, et deuxièmement la procédure au sein de l'Instance et l'interaction entre les différents organes. Le projet de loi semble manquer d'une certaine cohérence qui permettrait de donner à l'Instance l'efficacité nécessaire dans un domaine jugé constitutionnellement important.

200. Aussi, afin de rendre l'Instance pleinement investie des pouvoirs et des fonctions propres aux organes de conseil de cette nature, et afin de la rendre pleinement opérationnelle, selon les standards juridiques et les meilleures pratiques, la Commission de Venise recommande principalement que les mesures et modifications suivantes soient introduites :

- Redéfinir clairement le champ de compétence de l'Instance, et ce en conformité avec les dispositions constitutionnelles, en évitant tout chevauchement avec d'autres institutions ;
- Définir clairement le domaine de la consultation obligatoire, quant au fond, quant à la nature des textes soumis, éventuellement l'élargir sans aller jusqu'à la législation secondaire, tout en considérant une révision des délais très courts, à défaut adapter des procédures opérationnelles ;
- Elever le rang de l'obligation pour toutes les institutions étatiques de « faciliter les missions de l'Instance », donner sens et moyens à cette obligation ;
- Revoir les conditions d'éligibilité des membres du Conseil pour les rendre conformes à la Constitution et élargir la composition numérique à neuf comme pour les autres instances, revoir le nombre des candidats pré-sélectionnés en conséquence ;
- Revoir le nombre de membres de l'Assemblée et les conditions de leur sélection, afin de rendre cet organe pleinement opérationnel, à défaut envisager la suppression de l'Assemblée ;

201. La Commission de Venise recommande également que les mesures et modifications suivantes soient introduites :

- a. Quant au cadre juridique des missions de l'Instance :
 - Rappeler les éléments essentiels du développement durable, y inclure explicitement les droits des générations futures ;
 - Considérer une possibilité de filtrage des demandes d'avis et/ou d'adoption d'avis par le Conseil seul ;
 - Donner à l'Instance un libre de choix de consultation ;
- b. Quant aux prérogatives de l'Instance :
 - Définir les termes de la consultation facultative en précisant davantage les auteurs de la saisine, ou reconsidérer cette saisine et élargir les possibilités de l'auto-saisine en conséquence ;
 - Préciser les obligations de l'Instance subséquentement à une initiative citoyenne
 - Donner sens et moyens à la fonction de surveillance, y inclure les traités internationaux ;
 - Reconsidérer et décrire clairement les différentes procédures selon les types de saisine.

c. Quant à l'organisation de l'Instance :

Quant au Conseil de l'Instance,

- Elargir la mission du Conseil à la sensibilisation de la société au développement durable ;
- Si la procédure de nomination par le Parlement à une majorité des deux-tiers est bienvenue, il faut néanmoins prévoir des mécanismes de déblocage ;
- Préciser clairement les missions du Conseil, notamment relativement aux avis et études ou à tout autre document de substance ;
- Préciser davantage les relations entre les différents organes de l'Instance.

Quant à l'Assemblée de l'Instance :

- Revoir et préciser clairement les fonctions de l'Assemblée ;
- Revoir la logique ou l'existence des commissions permanentes, à défaut revoir le titre de certaines et les rendre conformes aux dispositions constitutionnelles, y ajouter la notion de durabilité.

Quant à l'organe administratif:

- Mieux définir les fonctions de l'organe vis-à-vis du Conseil et de l'Assemblée, le cas échéant ;
- Apporter des précisions à la procédure disciplinaire et quant à la révocation ;
- Reconsidérer la nécessité d'élaborer un statut particulier des agents ;
- Revoir la procédure de conflit d'intérêt et l'élargir aux membres de l'Assemblée.

202. Plus largement, afin d'offrir un cadre avantageux aux objectifs de développement durable, il pourrait également être envisagé de :

- Favoriser la cohérence entre les administrations en nommant des points focaux spécialisés en développement durable ;
- Créer une commission parlementaire spécifique au développement durable ;
- Créer une Commission inter-régionale afin d'assurer une meilleure représentativité et coordination locale.

203. La Commission rappelle enfin que l'élaboration d'un projet de loi doit inclure une consultation authentique et inclusive des parties intéressées et de la société civile avant l'adoption de projets de lois les concernant, cela constitue une bonne pratique et est un élément important de l'Etat de droit.

204. La saisine d'une instance pour avis consultatif, aussi large serait la composition de cette instance, ne saurait constituer en soi, ni se substituer à, une consultation publique que doit comprendre le traitement de tout projet législatif.

205. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités tunisiennes pour leur apporter toute assistance complémentaire sur ce projet de loi.