

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Constitutional protection of the environment in Tunisia.

Amel NJEHI*

Université Lumière - Lyon II, France

njehi66amel@gmail.com

Date de soumission : 09/12/2019 – Date d'acceptation : 19/07/2020 – Date de publication : 01/09/2020

Résumé: La présente contribution se propose d'analyser les rapports qu'entretiennent le droit de l'environnement et la transition constitutionnelle après la Révolution de 2011. Le processus d'écriture d'un nouveau texte constitutionnel est tout au centre des processus de transition démocratique. La nouvelle Constitution déterminera en effet le cadre normatif de droit de l'environnement en assurant leur protection ainsi que leur légitimité dans une démarche holistique ou globale.

Mots-clés: Droit de l'environnement - Droit de l'eau - Constitution- L'État- Les instances constitutionnelles indépendantes- Démocratie environnementale – Tunisie.

Abstract: This contribution seeks to analyze the relationship between environmental law and constitutional transition after the 2011 Revolution. The process of writing a new constitutional text is central to the democratic transition process. The new Constitution will indeed determine the normative framework of environmental law by ensuring their protection as well as their legitimacy in a holistic or comprehensive approach.

Keywords: Environmental law - Water law - Constitution - The State - Independent constitutional bodies - Environmental democracy - Tunisia.

*Auteur correspondant: Amel NJEHI.

Introduction :

Dès le début des années quatre-vingts, le doyen FAVOREU constatait : « *le constitutionnel est en train de colorer progressivement l'ensemble des branches du droit* »¹. On a déduit de ce point que la protection constitutionnelle d'un droit constitue la meilleure forme de protection juridique étant donné que la Constitution est la loi fondamentale et suprême d'un pays.

La constitutionnalisation des diverses branches du droit ne cesse de progresser au rythme du développement de l'application et de l'interprétation de la Constitution par le juge constitutionnel ainsi que sa mise en œuvre par les autorités politiques, administratives et juridictionnelles. Il en est ainsi pour le droit de l'environnement : « *un droit typique de la troisième génération qui exprime un droit subjectif indéterminé, mais qui concerne tout le genre humain, ce qui justifie l'obligation imposée à l'État et à la collectivité de le défendre et de le conserver au profit des générations présentes et futures* »². Cette constitutionnalisation n'a commencé à s'affirmer clairement qu'à partir des années soixante-dix. Depuis cette date, presque toutes les Constitutions modifiées ou créées dans le monde ont pris en compte la préoccupation environnementale et une bonne partie d'entre elles a consacré un droit fondamental à l'environnement sain.

Cette notion de constitutionnalisation est polysémique. En un premier sens, elle désigne la « *reconstruction des sources du droit autour de l'axe constitutionnel* »³. La Constitution répartit en effet les compétences entre les diverses autorités normatives s'agissant de telle ou telle branche du droit. Dans un autre sens, l'expression implique que certaines règles ou certains principes applicables dans telle ou telle branche du droit revêtent une valeur constitutionnelle. La constitutionnalisation désigne alors l'attraction de certains principes dans la sphère constitutionnelle, tels que le droit de mener une vie familiale normale, principe général du droit érigé en principe à valeur constitutionnelle. Envisagée dans un sens plus matériel ou substantiel, la constitutionnalisation désigne encore l'influence que peut exercer la

J'adresse mes vifs remerciements à Monsieur le Doyen Guillaume PROTIÈRE et Madame la Professeure Amel AOUIJ MRAD pour la relecture rigoureuse de ce travail de recherche et les conseils si précieux lors de la préparation de cet article.

¹Favoreu (L), « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit », in, *Mélanges Léo HAMON*, Paris, Economica, 1982, p. 235.

²Article 5 de la Constitution brésilienne.

³Favoreu (L), Gaia (P), Ghevontian (R.), Mestre (J-L), Piersmann (O), Roux (A), Scoffoni (G), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2005, p. 140.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Constitution sur les principes et les règles applicables dans telle ou telle branche du droit indépendamment du processus formel mis en œuvre⁴.

La constitutionnalisation signifie aussi la primauté des normes constitutionnelles environnementales sur les autres normes qui sont inférieures dans la hiérarchie, notamment la loi. Mais la réserve de loi en matière de droits fondamentaux permet également de délimiter positivement la compétence du législateur dans ce domaine. Une abstention de celui-ci au profit du pouvoir réglementaire peut donc être censurée par le juge constitutionnel. La constitutionnalisation permet ainsi de protéger une compétence du législateur dans ce domaine, et celui-ci est obligé d'agir. En outre, l'élévation de droits au rang constitutionnel a également pour conséquence de limiter d'autres droits et la conciliation entre deux droits constitutionnels est effectuée par le législateur. La constitutionnalisation consacre donc le rôle conciliateur du législateur⁵.

Dans ces conditions, le mouvement de constitutionnalisation du droit semble s'effectuer à rebours. Comme le souligne le doyen VEDEL, « *ce n'est pas dans la Constitution que les notions fondamentales puisent leur existence, c'est la Constitution qui s'enracine dans des notions fondamentales préexistantes* »⁶. C'est ainsi qu'a pu être évoquée la civilisation du droit constitutionnel ou encore sa privatisation⁷. Le Conseil constitutionnel se contenterait alors de mettre en œuvre un « *mécanisme réflexif* »⁸, entérinant des solutions acquises en droit privé pour les faire siennes et revendiquant la paternité de principes dérobés aux différentes branches du droit.

La constitutionnalisation a pour effet principal de créer des droits fondamentaux, c'est d'ailleurs dans le chapitre sur les principes généraux de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014 que figure le droit à l'environnement, ce qui permet non pas de limiter le législateur mais de lui attribuer une compétence dans ce domaine dont il ne peut se dessaisir au profit d'un autre organe principalement un organe titulaire du pouvoir réglementaire. La

⁴Vidal-Naquet (A), « La constitutionnalisation des branches du droit et l'impérialisme du droit public », *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2011, p. 99.

⁵Barbé (V), « Le droit de l'environnement en droit constitutionnel comparé : contribution à l'étude des effets de la constitutionnalisation », *VII congrès français de droit constitutionnel*, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008, p. 61.

⁶Vedel (G), « Avant-propos », in, Michel VERPEAUX, Mathieu BERTRAND, (dir), *La constitutionnalisation des branches du droit*, III^e congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1999, p. 15.

⁷Molfessis (N), *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, Paris, LGDJ, 1997, p. 9

⁸*Ibid*, p. 11.

constitutionnalisation permet ainsi de protéger une compétence du législateur dans ce domaine, et celui-ci est obligé d'agir. En outre, l'élévation de droits au rang constitutionnel a également pour conséquence de limiter d'autres droits et la conciliation entre deux droits constitutionnels qui est parfois délicate. Également, la constitutionnalisation peut confirmer des droits déjà consacrés au niveau international, c'est par exemple le droit d'accès aux informations environnementales et le droit de participation⁹.

Aujourd'hui, au moins une soixantaine de Constitutions nationales proclament soit le droit de toute personne à un environnement sain et écologique équilibré, soit le devoir de l'État de protéger l'environnement, ce qui peut être considéré comme une affirmation de droits subjectifs reconnus aux individus, à l'instar d'autres droits de l'homme. En outre, aucune nouvelle Constitution ou modification fondamentale d'une Constitution n'a ignoré la nécessité de protéger l'environnement¹⁰. Ce furent d'abord celles du bloc soviétique après 1972 et l'élan de Stockholm, puis les Constitutions des États européens à l'occasion de la démocratisation des régimes autoritaires, Grèce en 1975, Portugal en 1976 et l'Espagne en 1978¹¹. En Autriche, une loi constitutionnelle de 1984 engage la République à protéger l'environnement naturel en tant que fondement de la vie du genre humain contre les impacts négatifs. Dans les années quatre-vingt-dix, la Belgique en 1994 a intégré des dispositions relatives à l'environnement. Il en est de même de la Suisse en 1991 et de l'Allemagne en 1994¹². Deux États vont jusqu'à intégrer la lutte contre le réchauffement climatique dans leur Constitution : la République dominicaine et l'Équateur¹³. Plus récemment, c'est la Constitution marocaine de 2011 qui s'est distingué par la consécration d'un droit relatif à l'environnement¹⁴.

⁹Doussan (I), « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? », Actes du colloque, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz, 2008, p. 125.

¹⁰Kiss (A), « Après la cinquantième anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme et le droit à l'environnement », *RJE*, 1991, p. 5.

¹¹Petit (Y), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p. 52.

¹²Barbé (V), *op. cit.*, p. 66.

¹³Prieur (M), « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *RJE*, 1999, p. 21.

¹⁴« Outre ces Constitutions modernes, une brève remontée dans l'histoire précoloniale africaine permet de voir que de telles préoccupations étaient déjà présentes dans l'esprit des gouvernants de l'époque. Certainement conscient de la très grande dépendance de son peuple par rapport aux ressources naturelles, le fondateur de l'Empire du Mali, le puissant Roi Soundiata Keita a élaboré et adopté en 1236 l'une des premières Constitutions africaines ayant consacré des valeurs environnementales. Cette vieille Constitution appelée « *Charte du Mandé* » consacrait les dispositions suivantes : pendant la saison des pluies (saison ou les semis mis en terre), les animaux doivent être attachés ou gardés, pour faire un feu de brousse, il ne faut pas regarder en bas mais plutôt regarder

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Alors même que la plupart des États occidentaux procédaient à cet ancrage sous la pression du droit international, la France est restée plus de trente ans sans oser franchir le pas. Sous l'impulsion du Président Jacques CHIRAC, la France est désormais en train de rattraper son retard en constitutionnalisant la Charte de l'environnement. Elle prétend même servir de référence internationale en la matière : « *En étant parmi les premiers pays du monde à inscrire parmi nos droits fondamentaux les principes du développement durable, nous nous créerons sans doute des exigences que les autres n'ont pas encore. Mais ils y viendront nécessairement, car cet impératif s'impose à tous et s'imposera à tous. Et nous aurons alors pris une avance qui sera pour nous un avantage incomparable dans la compétition internationale* »¹⁵. C'est alors, la Charte de l'environnement¹⁶ introduite par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005¹⁷ qui a inscrit l'environnement dans la Constitution. Cette Charte traduit la promesse du Président Jacques CHIRAC d'inscrire « *le droit à un environnement protégé, [...] dans une Charte de l'environnement adossée à la Constitution et qui consacrerait les principes fondamentaux, [...] s'imposant à toutes les juridictions y compris le Conseil constitutionnel* »¹⁸. En effet, la constitutionnalisation française constitue une originalité. Cette originalité repose toutefois sur le contenu substantiel des dispositions adoptées. La richesse et la variété de ce contenu tranchent avec les autres Constitutions qui se contentent le plus souvent d'un simple article très général¹⁹.

Quant à la Tunisie, elle a longtemps manifesté une certaine timidité à l'égard de la consécration constitutionnelle des principes fondamentaux du droit de l'environnement. La Constitution tunisienne de 1959 était muette sur cette question, tout comme la Constitution de

en direction de la cime des arbres ». Savadogo (Y), « Les droits fondamentaux de l'homme à l'environnement. Fondements, contenu et mise en œuvre », in, *Mélanges en l'honneur des Professeurs Soukaina Bouraoui, Mahfoud Ghézali et Ali Mékouar*, Pulim, 2016, p. 355.

¹⁵Discours de Nantes.

¹⁶La Charte de l'environnement de 2004 fait partie du bloc de constitutionnalité, au même titre que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ou le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. La valeur constitutionnelle des droits et devoirs définis par la Charte a été confirmée par le Conseil constitutionnel, qui dans sa décision de 2008 sur la loi relative aux OGM a considéré que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement [...] ont valeur constitutionnelle, qu' [ils] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ». Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008.

¹⁷Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF*, 2005, p. 3697

¹⁸Discours d'Orléans.

¹⁹Prieur (M), « Rapport introductif », in, Carolina CERDA-GUZMAN, Florian SAVONITTO, (dir), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire Varenne, Collection Colloques et Essais, 2016, p.24.

1861 et le Pacte fondamental de 1857. Le nouveau texte constitutionnel devait rattraper le retard enregistré par les Constitutions mentionnés au-dessous, qui était en désormais avec le reste du monde²⁰. La protection de l'environnement a été spécifiquement reconnue dans la nouvelle Constitution de 2014²¹. Cette dernière se démarque de ses devancières par l'importance qu'elle a accordée au droit de l'environnement²². Elle a reconnu clairement le droit à un environnement sain et équilibré, un objectif de développement durable qui gouverne une grande partie des dispositions constitutionnelles.

Historiquement, le thème de la protection de l'environnement a connu une évolution remarquable suivant lesquelles on entrevoit le passage d'une protection inconsciente à une protection voulue et décidée²³. Depuis l'année 1872 date de la création, dans le cadre de la municipalité de Tunis, d'un service de nettoyage, aussi une taxe a-t-elle été imposée pour le nettoyage de la ville de Tunis²⁴, les communes déjà chargeaient des tâches environnementales. Quant à la police locale, elle se présente comme l'instrument le plus ancien pour intervenir en matière de protection du cadre de vie urbain, soit sous le régime du décret du 14 mars 1957 portant loi municipale, soit sous le régime actuel de la loi organique des communes du 14 mai 1975, telle que modifié par la loi du 14 juillet 1995. Mais ce n'est qu'à partir de la conférence des Nations Unies sur l'environnement que la Tunisie a connu une nouvelle étape avec laquelle on aperçoit cette transition vers une réglementation plus directe²⁵ qui tient compte la création des établissements publics chargés de la gestion d'un aspect environnemental tel que l'office national d'assainissement créée en 1974 a pour objet

²⁰Hammami-Marrakchi (A), « Constitution tunisienne et universalité des droits de l'homme », in, Neji BACCOUCHE, Édouard DUBOUT, (dir), *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, Lexis Nexis, 2015, p. 136.

²¹La constitutionnalisation du droit de l'environnement a été amorcée dès la loi du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire de pouvoirs publics qui a fait office de « *petite Constitution* » pendant la période transitoire. Son article 6 prévoit que « *les principes fondamentaux relatif l'environnement et l'aménagement du territoire, ainsi que les principes fondamentaux relatif la maîtrise de l'énergie relèvent du domaine de la loi* ». Mais la consécration du droit de l'environnement par son statut constitutionnel est encore beaucoup plus spectaculaire à travers la Constitution du 27 janvier 2014.

²²Les droits environnementaux sont qualifiés de droits fondamentaux de la troisième génération, par opposition aux droits fondamentaux de la première génération, les droits civils et politiques (droit à la vie, droit de vote, liberté d'expression, liberté de religion, droit de propriété...) et aux droits fondamentaux de la deuxième génération, les droits économiques, sociaux et culturels (droit au travail, au logement, à la santé, à la sécurité sociale, droit de grève...).

²³Ferchichi (W), *Le service public de l'environnement : Essai sur le rôle de l'Etat dans la protection de l'environnement*, Thèse, FDSPT, 2000, p. 29.

²⁴Cette municipalité fut créée par le Amer du 30 aout 1858 et le service de nettoyage a vu le jour le Amer du 2 juin 1872, qui fut modifié à deux reprises le 4 aout 1873 et le 10 novembre 1873, sur ce sujet, voir, Ben Achour (Y), *Droit administratif*, Tunis, CPU, 2002, p. 145.

²⁵Al Bechir (S), *L'évolution de la protection de l'environnement en droit tunisien*, M2, FSJPST, 2005, p. 13.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

d'améliorer les conditions de vie des citoyens et au même temps l'application des principes de développement durable.

Mais quelle est la pertinence d'inscrire les droits environnementaux dans la Constitution ?

Suite à l'avènement de la Révolution, il est apparu et malgré les efforts apparents entrepris dans le domaine de la protection de l'environnement depuis quelques décennies, que l'action environnementale nécessite plus que jamais un renforcement notable de son ancrage au niveau du comportement citoyen et institutionnel. Des débordements et des dépassements environnementaux ont été enregistrés dans toutes les régions du pays depuis le 14 janvier 2011 témoignant d'un déficit de conscience environnementale auprès de larges franges de la société : exploitation illicite de certaines forêts, dégradation de parcs nationaux, occupation anarchique de terres agricoles et du domaine public maritime, déversement de polluants dans les milieux récepteurs, mauvaise gestion des déchets en milieu urbain (etc.). Aussi, plusieurs voix se sont élevées contre les effets jugés indésirables de certaines activités sur l'environnement. Tel est le cas de l'activité industrielle dans la région de Gabès, de la tannerie dans la région d'Enfidha et de l'urbanisation de certaines aires limitrophes au parc du Belvédère à Tunis. Tant de réactions de la société civile qui témoignent de lacunes manifestes en termes de concertation et d'information au moment de la planification et l'exécution de tels projets. Cette implication des populations et plus généralement de la société civile dans l'élaboration des politiques et des stratégies de développement sectorielles, ainsi que dans leur mise en œuvre est une condition indispensable à la pérennité du développement²⁶.

À ce stade de la réflexion, la première partie de notre étude sera réservée à l'inscription constitutionnelle du droit de l'environnement ; le passage d'un mutisme volontaire dans la Constitution de 1959 à une proclamation généreuse des principes du droit de l'environnement dans la Constitution de 2014 (I), pour appréhender dans la seconde partie la question des moyens nécessaires à leur mise en œuvre (II).

²⁶La Presse, « Pour une constitutionnalisation du droit à l'environnement, garantie d'un développement durable », mise en ligne le 9 mai 2011, consulté le 28 octobre 2018, disponible sur: http://www.lapresse.tn/?option=com_sport&task=article&id=28699

I. L'inscription constitutionnelle du droit de l'environnement : le passage d'un mutisme volontaire à une proclamation généreuse des principes relatifs à l'environnement

La Constitution du 1^{er} juin 1959, n'a pas considéré la valeur constitutionnelle de l'environnement et de sa protection. Elle n'envisageait pas les principes du droit de l'environnement (A). Après la Révolution de 2011, la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014, qui a couronné la seconde phase du processus transitionnel est venue instaurer un nouveau regard sur l'environnement. Elle a consacré plusieurs dispositions liées au droit de l'environnement. Nous trouverons d'une part, des dispositions dans le Préambule et d'autre part, au fond de la Constitution²⁷(B).

A. L'absence d'ancrage constitutionnel du droit de l'environnement dans la Constitution de 1959 : un mutisme volontaire des principes relatifs à l'environnement

La Constitution du 1^{er} juin 1959 a ignoré totalement le droit de l'environnement. Elle était d'une très faible portée normative. Elle ne contenait aucun principe susceptible d'orienter le législateur dans la protection de l'environnement et elle ne fait pas toutes allusion à l'environnement, ni à tout autre sujet qui en relève. Cette absence de constitutionnalisation du droit de l'environnement est due à la timidité du Conseil constitutionnel dans la reconnaissance constitutionnelle des principes relatifs à l'environnement (1). Et en l'absence de principes énoncés dans la Constitution, ce sont les textes législatifs qui ont défini les modes de protection de l'environnement (2).

1. La timidité du Conseil constitutionnel dans la reconnaissance constitutionnelle des principes relatifs à l'environnement

Sur le plan politique, il est incontestable que la Constitution du 1^{er} juin 1959 est une Constitution libérale. L'ensemble des techniques libérales de gouvernement y sont inscrites par exemple l'existence d'une Constitution écrite, la séparation des pouvoirs et la

²⁷« D'une manière générale, les dispositions concernant l'environnement sont le plus souvent insérées dans le texte même de la Constitution. Elles font rarement l'objet d'un chapitre particulier et sont à rechercher dans plusieurs articles soit réunis, soit dispersés dans le texte constitutionnel. L'insertion dans un Préambule qui donne à la protection de l'environnement un lustre particulier et une dimension nouvelle, « *projetée dans l'avenir* » aux côtés d'autres droits fondamentaux nés de l'histoire reste propre à la France à quelques exceptions près dont Andorre et le Burkina Fasso qui s'en tiennent à de brèves allusions sans envergure particulière et aussi le Cameroun qui s'exprime avec plus de solennité ». Morand-Deville (M-D), « L'environnement dans les Constitutions étrangères », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, p. 88.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

consécration de droits et de libertés traditionnels. Cette Constitution véhicule-t-elle la même logique libérale en matière environnemental ? Malheureusement, la Constitution ne contient pas des dispositions relatives à l'environnement. Elle s'est caractérisée par une timide consécration à l'aspect environnemental. Elle est peu prolixe quant à cette catégorie de droit. S'il n'a pas de dispositions explicitement consacrées à l'environnement, c'est parce que la majorité des dispositions ne sont consacrées qu'à l'organisation politique de l'État²⁸. Cette absence de dispositions environnementales tient également à l'approche modérée du juge constitutionnel qui a de longue date veillé à ne pas opposer les normes constitutionnelles aux orientations de fond des politiques environnementaux des majorités successives.

Depuis les années quatre-vingts, une multitude de révisions constitutionnelles ont été effectuées au point que certains parlent « *d'inflation des révisions constitutionnelles* »²⁹. Le domaine de ces révisions est varié. Néanmoins, certains thèmes y reviennent souvent comme ceux qui concernent le statut du chef de l'État, de l'alternance politique, c'est-à-dire les thèmes qui portent sur la prolongation ou non du mandat présidentiel, sur le nombre des mandats possibles, leur durée, des attributions du pouvoir exécutif, (etc.). Il est à signaler aussi que les révisions constitutionnelles en Tunisie ont été associées aux opérations électorales. C'est ainsi que chaque occasion électorale a été précédée d'une révision de la Constitution³⁰. Cinq modifications sont intervenues depuis soit celles de 1995³¹, 1997³², 1998³³, 2002³⁴ et 2008³⁵. Toutes ces modifications sont venues renforcer d'une manière directe ou indirecte les pouvoirs du Président de la république et ont créé des conditions favorables à sa

²⁸Cette Constitution malgré le fait qu'elle soit relativement récente se concentre sur les matières ayant trait aux pouvoirs politiques, mode de gouvernement, organes du gouvernement et libertés fondamentales.

²⁹Atangana Amougou (J-L) « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », mise en ligne le 10 janvier 2011, consulté le 7 novembre 2018, disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/ATANGANA.pdf>

³⁰Ben Amor (I), « Bonne gouvernance, révisions constitutionnelles et discours politique », *Actes du colloque Constitution et gouvernance*, travaux de l'unité de recherche de droit constitutionnel et fiscal maghrébin. Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse. Université de Sousse, Latrach Editions, 2012, p. 73.

³¹Loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995 relative au Conseil constitutionnel, *JORT*, 1995, p. 2095.

³²Loi constitutionnelle n° 98-72 du 2 novembre 1998 portant modification du paragraphe 1^{er} de l'article 75 de la Constitution, *JORT*, 1998, p. 2099.

³³*Ibid.*

³⁴Loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1er juin 2002 portant modification à certaines dispositions, *JORT*, 2002, p. 1298.

³⁵Loi constitutionnelle n° 2008-52 du 28 juillet 2008 modifiant l'article 20 de la Constitution qui contient des dispositions dérogatoires au troisième alinéa de l'article 40 de la Constitution.

réélection³⁶. Néanmoins, les réformes étaient muettes quant au droit à un environnement sain. Le Conseil constitutionnel dont l'audace est à l'origine du contrôle de la constitutionnalité des lois s'est montré beaucoup plus timoré en matière d'environnement puisqu'il a toujours refusé d'interpréter les différents textes sur lesquels il se fonde en faveur d'une constitutionnalisation de ce droit. D'emblée, le droit de l'environnement reste toujours négligé par le Conseil constitutionnel. Cette négligence nous montre l'absence de l'intérêt à l'environnement.

Contrairement à la Tunisie, dans plusieurs pays, le Conseil constitutionnel a joué un rôle important dans la reconnaissance constitutionnelle des principes relatifs à l'environnement. En France, par exemple, depuis les années soixante-dix, le pays a connu une série d'alternances politiques qui ont conduit plusieurs réformes. Le rôle joué à cet égard par le Conseil constitutionnel est loin d'être négligeable. Les principes constitutionnels applicables à l'environnement et à la construction d'un droit de la régulation ont en effet permis au Conseil constitutionnel d'encadrer les grandes réformes inspirées par le libéralisme. Aussi, après l'adoption de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont solennellement reconnu la pleine valeur constitutionnelle de toutes les dispositions de cette Charte³⁷. En effet, en 2008, le Conseil constitutionnel dans sa décision relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) le 19 juin 2008 a précisé que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* »³⁸.

De son côté, le Tribunal constitutionnel du Pérou a précisé en 2006 la portée du droit à un environnement équilibré et adéquat. Il indique notamment à partir de l'article 22 de la Constitution que l'effectivité du droit comprend le droit de jouir de cet environnement et le droit à sa préservation. La Cour constitutionnelle équatorienne a elle aussi embrassé les garanties constitutionnelles relatives à l'environnement. Dans de nombreux arrêts, elle a considéré que le droit à un environnement sain était violé par certains modes de production ou par la dégradation de certains espaces naturels en dépit des intérêts économiques en présence. Aussi, la Cour constitutionnelle de Lettonie, particulièrement active en matière

³⁶Njehi (A), *L'interventionnisme économique public. Étude de droit comparé franco-tunisien*, Thèse en cotutelle, Université Tunis El Manar, Université Lumière Lyon 2, 2018, p. 210.

³⁷Cohendet (M-A), « Le droit de l'environnement et le devoir de protection de l'environnement », in, Carolina CERDA-GUZMAN, Florian SAVONITTO (dir), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire Varenne, Collection Colloques et Essais, 2016, p. 91.

³⁸CC. Décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

environnementale a considéré à plusieurs reprises que des plans d'utilisation et de développement de territoires locaux étaient contraires à la Constitution en son Article 115 protégeant le droit à un environnement sain³⁹.

En Allemagne, la constitutionnalisation de certains principes du droit à l'environnement étaient faits par le juge constitutionnel. Comme le cas du principe de précaution qui a fait l'objet de plusieurs lois, tel est le cas des lois fédérales du 15 juillet 1985 sur l'énergie nucléaire et la loi fédérale du 16 décembre 1993 sur les biotechnologies. De même, la Cour constitutionnelle a considéré ce principe comme une conséquence du droit à la vie dans une décision du 8 août 1978 portant sur l'exploitation du surgénérateur de Kalkar. La Cour constitutionnelle a confirmé l'obligation pesant sur l'administration d'adopter des mesures de précaution tant contre les dangers identifiés que contre les risques non encore identifiés⁴⁰. En Grèce, le développement de la problématique environnementale est dû à l'action engagée des juges et notamment de ceux du Conseil d'État hellénique et de sa cinquième section spécialisée en matière environnementale. Certes, l'existence d'une base textuelle explicite pour la protection des intérêts environnementaux dans l'article 24 de la Constitution de 1975 étaient une condition propice à la reconnaissance à un droit fondamental de l'environnement. Mais c'est à grâce à l'interprétation juridictionnelle très constructive des sources constitutionnelles disponibles qu'un tel droit à l'environnement a pu être reconnu⁴¹.

En définitive, la constitutionnalisation des principes environnementaux est une problématique peu habituelle en droit constitutionnel tunisien. Ce dernier est réputé assez pauvre en matière des dispositions d'ordre environnemental qui sont inexistantes. Aucun principe susceptible de se rapporter aux conditions de gestion de l'environnement n'est expressément prévu par la Constitution. Le renvoi à la loi s'analyse fondamentalement comme un procédé de déconstitutionnalisation de droit de l'environnement en Tunisie. Il demeure donc que ce droit est une compétence législative qui définit les règles générales et encadre les réglementations.

³⁹Livre Blanc : « Vers un pacte mondial pour l'environnement », *op, cit*, p. 34.

⁴⁰Barbe (V), *op, cit*, p. 1.

⁴¹Papapolychroniou (S), « Le rôle du juge dans la consécration d'un droit fondamental à l'environnement : le cas Grec », in, Olivier LECUCQ, (dir), *Le rôle du juge dans le développement du droit à l'environnement*, Bruylant, 2008, p. 116.

2. La détermination des principes du droit de l'environnement : une compétence législative

L'importance du droit de l'environnement dans le contexte juridique Tunisien se manifeste d'après l'attribution de la compétence de la détermination des principes fondamentaux relatifs à l'environnement au pouvoir législatif. En 1992, À la suite du sommet de la terre, qui s'est tenu à RIO sous l'égide de l'organisation des Nations Unies⁴², le droit fondamental à l'environnement a été intégré pour la première fois sur le plan juridique dans le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué en 1994. Et sur le plan pratique, ce droit s'est conforté par des mesures de protection plus symbolique qu'effective. À cette époque, il est intéressant d'observer que l'intégration de ce droit était tardive par rapport aux autres États et que sa réception juridique était limitée dans certains domaines environnementaux⁴³.

En droit Tunisien, il n'existe pas un Code d'environnement qui contient toutes les dispositions relatives au droit de l'environnement, il existe ainsi, plusieurs dispositions éparpillées dans plusieurs textes juridiques qui concernent totalement ou partiellement la matière d'environnement. Ainsi, l'article 2 de la loi du 2 août 1988 portant création d'une Agence nationale de protection de l'environnement⁴⁴ dispose que : « *On entend par environnement, au sens de la présente loi, le mode physique y compris le sol, l'air, la mer, les eaux souterrains et de surface, (cours d'eau, lac, lacune et sabkha et assimilé.) Ainsi que les espaces naturels, les paysages, les sites et les espaces mammaires et végétales et d'une manière général tout le patrimoine national* ».

Auparavant, le législateur a qualifié l'environnement de sain dans le Code de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire⁴⁵ dans son premier article qui dispose que :

⁴²« Vingt temps après Stockholm, l'ONU convoque une deuxième conférence mondiale sur l'environnement et le développement. Organisé à RIO de Janeiro du 4 au 14 juin 1992, son apport réside dans la consécration de la thématique du développement durable proposée par la Commission Brundtland, qui doit inspirer l'ONU dans l'ensemble de ses champs d'activités, de manière transversale ». Petit (Y), *op. cit.*, p. 62.

⁴³L'intégration isolée du droit à un environnement sain s'est circonscrite dans des domaines environnementaux déterminés, tels que : l'aménagement du territoire par le truchement de la loi n°94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et la qualité de l'air par le biais de la loi n°2007-34 du 4 juin 2007 sur la qualité de l'air.

⁴⁴Loi n°88-91 du 2 août 1988 portant création d'une agence nationale de protection de l'environnement, *JORT*, 1988, p. 1220.

⁴⁵Loi n°94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *JORT*, 1994, p. 1930.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

« Les dispositions du présent Code fixent les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines afin de conditionner le cadre de vie, d'assurer l'exploitation rationnelle des ressources, de protéger les zones de sauvegarde, de protéger les sites naturels et culturels, y compris les sites archéologiques tels que définis par l'article 2 du Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels, d'assurer la sécurité et la santé publique, de garantir une répartition rationnelle entre les zones urbaines et rurales, et ce dans le cadre d'une harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibres écologiques, en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain ».

Le législateur a évoqué aussi les caractéristiques d'un environnement adéquat à la vie de l'être humain au sein de l'article 74 de la loi organique du 24 juillet 1995 modifiant et complétant la loi organique des communes⁴⁶ prévoit que *« les règlements communaux ont pour objet d'assurer la tranquillité, la salubrité publique, et la sauvegarde d'un cadre de vie sain qui permet l'intégration adéquate du citoyen dans son environnement ».*

Il faudrait ajouter aussi la nouvelle loi du 4 juin 2007 sur la qualité de l'air⁴⁷ dont l'article premier reprend à son compte les mêmes dispositions que celles du CATU en disposant que : *« La présente loi vise à prévenir, limiter et réduire la pollution de l'air et ses impacts négatifs sur la santé de l'Homme et sur l'environnement ainsi qu'à fixer les procédures de contrôle de la qualité de l'air, afin de rendre effectif le droit du citoyen à un environnement sain et assurer un développement durable ».*

Après la Révolution, des voix se sont fait entendre pour la constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement. Une initiative citoyenne pour la garantie des fondements constitutionnels du développement durable dites Eco-Constitution créée en mai 2011, appelle à ce que la Constitution prochaine garantisse le droit à un environnement sain, équilibré et viable et le devoir de le protéger⁴⁸. Effectivement, la nouvelle Constitution de 2014 a

⁴⁶Loi n°95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes, *JORT*, 1995, p. 1563.

⁴⁷Loi n°2002-34 du 4 juin 2007 sur la qualité de l'air, *JORT*, 2007, p. 1853.

⁴⁸« Selon Mounir MEJDOUB, membre du groupe Eco-Constitution, la constitutionnalisation du droit de l'environnement en Tunisie sera une mesure salutaire pour que l'environnement ne soit plus soumis aux aléas des politiques, parce que l'environnement est confronté à six enjeux majeurs. Il s'agit de la gestion durable des ressources (eaux, forêts, sol...), la gestion des nuisances et la lutte contre la pollution, la préservation du littoral, la préservation et la valorisation des paysages, la maîtrise de l'énergie et l'adaptation du changements climatiques ». Chaker (H), *op. cit.*, p. 46.

proclamée les principaux principes du droit de l'environnement. Elle accorde une place de choix aux droits environnementaux. Elle est plus riche et plus explicite en la matière que celle de 1959 dans la mesure où plusieurs dispositions ont été consacrées à cette catégorie de droits.

B. La constitutionnalisation progressive du droit de l'environnement dans la Constitution de 2014 : une proclamation généreuse des principes relatifs à l'environnement

Le 27 Janvier 2014, la Tunisie s'est enfin dotée de sa deuxième Constitution de l'ère moderne⁴⁹. Elle appelée à tort par certains Constitution de la deuxième république⁵⁰ est censée mettre fin à une période transitoire démesurément longue. Contrairement à la Constitution du 1^{er} juin 1959, la nouvelle Constitution est plus riche au niveau des principes relatifs aux droits environnementaux. Mais malgré cette richesse, elle n'a pas adopté les critères internationaux de la reconnaissance internationale du droit de l'homme à l'environnement sain. La Constitution reste muette sur plusieurs principes (1). En outre, l'innovation dans la nouvelle Constitution est la consécration de droit l'eau qui constitue sur le plan juridique une véritable conquête sociale (2).

1. La consécration des principes du droit de l'environnement dans la nouvelle Constitution, des insuffisances malgré des réformes progressives

Pendant longtemps, on s'est contenté de prévoir une protection de l'environnement par la loi. L'objectif était d'assurer d'abord cette protection contre les abus du gouvernement et de l'administration. Aujourd'hui, cela ne suffit plus parce que l'expérience montre que la loi peut à son tour être tout aussi dangereuse pour les libertés et cela dans le cas où la majorité parlementaire et le gouvernement qu'elle soutient sont homogènes⁵¹. Il convient de placer les droits et les libertés sous la protection de la Constitution.

⁴⁹Les deux Constitutions précédentes : la Constitution du 26 avril 1861, Constitution octroyée par le Sadok Bey qui institua une sorte de monarchie constitutionnelle. En 1864, cette Constitution fut suspendue et la Constitution du 1^{er} juin 1959 adoptée par une Assemblée nationale élue au lendemain de l'indépendance de la Tunisie en 1956. Elle a été aussi suspendue à partir du 15 mars 2011 suite à la Révolution de 2011. Dans ce sens, voir, Ben Achour (R), Ben Achour (S), « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012.

⁵⁰Ben Achour (R), « la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, p. 783.

⁵¹Njehi (A), *op. cit.*, p. 220.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Aujourd'hui, aucune nouvelle Constitution ou modification fondamentale d'une Constitution n'a ignoré la nécessité de protéger l'environnement⁵². Cette inscription des préoccupations environnementales dans la Constitution répond à plusieurs objectifs. C'est tout à la fois leur assurer la place la plus élevée dans la hiérarchie normative, leur garantir la plus grande stabilité en les mettant à l'abri des lois et des majorités de circonstance et enfin leur conférer une portée pédagogique non négligeable. L'environnement apparaissant alors comme une des valeurs collectives fondamentales de la nation⁵³.

L'environnement était encore considéré comme un « *nouvel objet du droit constitutionnel* »⁵⁴, chaque État ayant sa propre vision dans la détermination de l'assise constitutionnelle du droit de l'environnement⁵⁵. En 2014, la Tunisie vient d'adopter une nouvelle Constitution qui a procédé à l'intégration d'un ensemble de principes liés à l'environnement. Le Préambule annonce ainsi, que « *Conscients de la nécessité de contribuer à la protection du milieu naturel et d'un environnement sain, propre à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la permanence d'une vie paisible aux générations futures* ». Nous relevons ainsi que le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures⁵⁶.

Contrairement aux Conventions internationales et aux Constitutions qui instituent un « *droit à l'environnement* » au profit des citoyens, le constituant tunisien le proclame pour les générations futures. Cette dimension a été reprise dans le cadre de l'article 45 qui dispose que : « *L'Etat garantit le droit à un environnement sain et équilibré et la contribution à la sécurité du climat. Il incombe à l'Etat de fournir les moyens nécessaires à l'éradication de la pollution de l'environnement* ». À travers cet article, le législateur a utilisé l'adjectif « *sain* » pour qualifier l'environnement qui est le garant de la préservation de la santé humaine et de la pérennité des ressources naturelles et des écosystèmes, les ressources en eaux et en sols, l'air, la biodiversité continentale et marine qui constituent un patrimoine commun et un

⁵²Kiss (A), « Après la cinquantième anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme et le droit à l'environnement », *RJE*, 1991, p. 5.

⁵³Ost (F), « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective », *L'actualité de droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 28.

⁵⁴Roussillon (H), Bioy (X), Mouton (S), (dir.), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2005, p. 45.

⁵⁵Delhoste (M-F), « L'environnement dans les Constitutions du monde », *Revue de droit public*, 2004, p. 455.

⁵⁶Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 3-14 juin 1992, principe 2.

capital naturel et sa préservation est une nécessité absolue. Ce droit à un environnement sain a été consacré dans plusieurs Constitutions par exemple, le Portugal dans l'article 66, la Nicaragua en 1987, le Brésil dans l'article 225 et la Colombie dans l'article 79.

Certes, la Constitution a privilégié certaines composantes de l'environnement en les mentionnant clairement dans le cadre de certaines dispositions. Il en est ainsi de la mention claire de la lutte contre la pollution dans l'article 45 qui constitue une constante de la protection de l'environnement. En outre, la sauvegarde de la sécurité du climat qui est une composante assez récente de la protection de l'environnement a fait son entrée dans la Constitution, plus précisément dans le Préambule et à l'article 45. Aussi, la gestion des ressources et richesses naturelles sont mentionnées dans les articles 12 et 13. L'article 12 prévoit que : « *L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales* ». Et l'article 13 prévoit que : « *Les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'État y exerce sa souveraineté en son nom. Les accords d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée* ». Ces articles affirment le caractère du bien commun des ressources naturelles qui font partie intégrante du territoire tunisien. Ces ressources faisant partie de l'environnement et leur protection et leur gestion est un devoir commun de l'État et des citoyens.

Un environnement sain assure et garantit aussi la santé humaine qui est d'après l'article 38 de la nouvelle Constitution « *un droit pour chaque être humain* » dont « *l'État garantit la préservation et la protection sanitaire à tout citoyen et fournit les moyens nécessaires pour garantir la sécurité et la qualité des services de santé...* ».

Le principe de développement durable⁵⁷ a bénéficié lui aussi de la constitutionnalisation de l'environnement dans l'article 12. Il n'est pas surprenant que ce principe se retrouve dans l'ensemble des Constitutions⁵⁸. Certains pays lui donnent une définition singulière comme la Suisse qui « *évoque un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de*

⁵⁷Le développement durable était déjà implicite dans les principes 5 et 8 de Stockholm. Il sera la ligne de force de la Déclaration de Rio, notamment les principes 3 et 4.

⁵⁸Morand-Deville (J), « L'environnement dans les Constitutions étrangères », *op. cit.*, p. 7.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

renouvellement et son utilisation par l'être humain »⁵⁹. En France, la Charte de l'environnement de 2004, évoque par deux fois le développement durable. En premier lieu, dans le Préambule : « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». En second lieu, à l'article 6 qui dispose que : « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »⁶⁰. Au Maroc, ce processus est reflété par la dernière Constitution de 2011, où la notion de développement durable se trouve consacrée.

Nous constatons ainsi que la nouvelle Constitution de 2014 a consacré plusieurs principes relatifs au droit de l'environnement. Elle est plus riche et plus explicite en la matière que celle du 1^{er} juin 1959. Mais malgré la richesse, le patrimoine constitutionnel tunisien reste en deçà de la notion de droit constitutionnel environnemental. Le débat public national préliminaire à cette élection de la Constituante et le programme de transition économique ne semblent pas déroger aux grands choix de politique environnementale. Elle se limite aux règles minimales du phénomène environnemental.

La nouvelle Constitution n'a pas adopté les critères internationaux de la reconnaissance internationale du droit de l'homme à l'environnement sain qui comprend outre le droit à un environnement sain et équilibré, le droit à l'information environnementale, le droit de participation à la prise de décision environnementale, le droit de contrôle de la politique publique environnementale et le droit d'action en cas de dégradation de l'environnement ou de dommage écologique⁶¹. En effet, la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée par la Commission économique pour l'Europe à Aarhus au Danemark le 25 juin 1998 est souvent présentée comme un instrument juridique marquant une nouvelle perspective en droit de l'environnement⁶². En outre, certaines Constitutions donnent un contenu beaucoup plus

⁵⁹Article 37.

⁶⁰Roche (C), *L'essentiel du droit de l'environnement*, Paris, Gualino Lextenso éditions, 2013, p. 25.

⁶¹Chekir (H), *Droit de l'environnement : Introduction générale*, Tunis, Latrach Édition, 2014, p. 48.

⁶²Michelot (A), « La construction du principe de participation : réflexions autour de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », in, Marguerite BOUTELET, Juliette OLIVIER, (dir), *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Editions universitaires de Dijon, 2009, p. 11.

substantiel à cette référence en développant des orientations précises comme la protection des forêts ou de la biodiversité, en formulant des principes juridiques nouveaux : précaution, prévention, participation ou en consacrant un véritable droit subjectif de l'homme à l'environnement⁶³. Néanmoins, tous ces principes sont inexistantes dans la nouvelle Constitution de 2014.

Compte tenu de l'importance de l'environnement dans la vie des personnes, la nouvelle Constitution a consacré un droit connexe : c'est le droit de l'eau. En effet, la raréfaction de l'eau en Tunisie et l'absence de l'égalité entre les tunisiens en ce qui concerne l'accès à une eau potable en qualité et en quantité suffisantes ont conduit le constituant à garantir ce droit.

2. La consécration constitutionnelle d'un droit lié au droit de l'environnement : le droit de l'eau

Composante spécifique du droit à un environnement sain, le droit de l'eau est l'un des principaux droits fondamentaux de l'homme. Ce droit ne signifie pas la gratuité de l'eau, ni la mise à disposition des populations de quantités illimitées d'eau potable, ni même l'alimentation de chaque foyer par le biais d'un branchement individuel. La définition la plus simple est certainement la suivante : « *toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels* »⁶⁴. D'après Henri SMETS, l'un des imminents spécialistes européens en la matière, le droit de l'eau est « *le droit pour toute personne quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé* »⁶⁵.

Suite à une reconnaissance internationale du droit à l'eau en tant que droit de l'homme, plusieurs pays étaient favorables à ce droit et à sa mise en œuvre du plan interne et cela s'est concrétisé par la constitutionnalisation de ce droit qui prend progressivement places dans les nouvelles Constitutions nationales. Parmi les États qui ont inscrit le droit à l'eau dans leurs constitutions, on trouve aussi bien des États du Tiers Monde que des États développés et ceci malgré le clivage qui les sépare en matière de desserte en eau potable, de moyens techniques et financiers et de revenu par habitant.

⁶³Petit (Y), *op. cit.*, p. 52.

⁶⁴La Charte européenne des ressources en eau adoptée le 17 octobre 2001 par le Comité des ministres.

⁶⁵Smets (H), Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est enfin reconnu », *Revue juridique de l'environnement*, 2011, p. 81.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Un certain nombre de Constitutions africaines ont affirmé le droit à l'eau et nous citons à titre d'exemple, la Constitution d'Afrique du Sud, la Constitution de la Zambie, la Constitution de l'Ouganda. En 2008, en Équateur et aux Maldives, la Constitution reconnaît le droit de l'eau comme un droit de l'homme fondamental. En 2009, la Bolivie a adopté une Constitution qui reconnaît le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'alimentation comme des droits de l'homme. Au Kenya, la Constitution de 2010 reconnaît le droit à l'eau potable. Au Mexique, l'État de Sinaloa reconnaît dans sa Constitution le droit à l'eau et à l'assainissement⁶⁶. Enfin, le Parlement Slovène a inscrit le 17 novembre 2016 le droit à l'eau potable dans sa Constitution⁶⁷. Seul l'Uruguay a eu l'audace de proclamer un droit à l'eau et d'en tirer des conséquences fortes. Militant contre l'extension de la privatisation des services de l'eau qui risquait de priver une partie de la population de l'accès à l'eau potable, des organisations sociales, regroupées au sein de la Commission nationale de défense de l'eau et de la vie (CNDAV) ont réussi à faire inscrire dans la Constitution uruguayenne⁶⁸ des dispositions sur une gestion publique des ressources hydriques basée sur la participation sociale et le principe de durabilité. C'est une des premières fois que l'usage de la démocratie directe aboutit à l'inscription d'un droit environnemental dans une Constitution. L'article 47 nouveau dispose que l'eau est une « *ressource naturelle vitale* », que l'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement constituent « *un droit humain fondamental* », que la gestion collective des ressources en eau, fondée sur la participation citoyenne et le principe de durabilité sera exclusivement et directement assuré par des entités juridiques publiques⁶⁹. Elle constitue aussi avec l'Égypte les seuls États arabes qui pour le moment ont reconnu ce droit à une telle échelle normative. En effet, la nouvelle Constitution égyptienne adoptée par referendum les 14 et 15 janvier 2014 consacre dans son article 79 un certain nombre de droits économiques et sociaux, telles que le droit à l'eau et le droit à l'alimentation⁷⁰.

Dans un autre contexte, aux États-Unis, les Constitutions d'un certain nombre d'États reconnaissent le droit à une eau pure ou propre. A titre d'exemple, l'article 27 de la Constitution de Pennsylvanie déclare « *the people have a right to clean air, pure water, ...*

⁶⁶Smets (H), *op, cit*, 86.

⁶⁷Drobenko (B), « Droit de l'eau (2015-2017) », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, p. 751.

⁶⁸Révision d'octobre 2004 intervenue à la suite d'un référendum.

⁶⁹Morand-Deville (J), « L'environnement dans les Constitutions étrangères », *op, cit*, p. 9.

⁷⁰Allaoui (M), « Le droit à l'eau officiellement reconnu dans la Constitution de la Tunisie post-révolutionnaire », mise en ligne, le 28 janvier 2014, consulté, le 25 novembre 2018, disponible sur : <https://fr.ircwash.org/news/le-droit-%C3%A0-l%280%99eau-officiellement-reconnu-dans-la-constitution-de-la-tunisie-post-r%280%99volutionnaire>

Pennsylvania's public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people». De même, la Constitution du Massachusetts dispose que: « *The people shall have the right to clean air and water...and the protection of the people in their right to the conservation, development and utilization of the agricultural, mineral, forest, water, air and other natural resources is hereby declared to be a public purpose* ».

Depuis longtemps, l'absence de référence au droit de l'eau dans la Constitution de 1861 et de 1959 était pointée du doigt. Alors que plusieurs Constitutions dans le monde citent ce droit, la norme suprême tunisienne restait muette sur ce point. En effet, ce droit humain n'avait jamais été reconnu d'une manière explicite ni au niveau du Code des eaux promulgué le 31 mars 1975, ni au niveau du décret du 19 janvier 2017 portant approbation du règlement des abonnements à l'eau datant du 30 octobre 1973⁷¹. Toutefois, avec la nouvelle Constitution du 14 janvier 2014, la reconnaissance du droit à l'eau a été enfin constitutionnalisée. L'article 44 dispose que : « *le droit à l'eau est garanti. Il est du devoir de l'État et de la société de préserver l'eau et de veiller à la rationalisation de son exploitation* ». Cet article affirme donc le caractère du bien commun de l'eau, un bien appartenant au peuple tunisien. Ainsi, l'État devra exécuter la politique de l'eau au nom du peuple en se conformant à l'article 12 de la Constitution, en matière de justice sociale, de développement durable et d'exploitation rationnelle des richesses nationales dans le but de garantir la pérennité des ressources. Le droit à l'eau doit être exercé dans des conditions de durabilité afin que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier conformément aux dispositions du Préambule.

Ce droit est multidimensionnel dans la mesure où il impose un droit d'accès à l'eau potable mais également l'organisation et la gestion de son exploitation. Sa reconnaissance constitutionnelle constitue un acquis important et une avancée considérable sur la voie de la pleine réalisation de ce droit humain essentiel en Tunisie, un droit consacré par une multitude de conventions et de décisions internationales et reconnu dans un certain nombre de Constitutions récentes. L'inclusion de ce droit dans la Constitution constitue une réponse positive de la part de l'Assemblée nationale constituante aux revendications récurrentes de composantes de la société civile tunisienne et d'experts dans le secteur de l'eau.

⁷¹Décret gouvernemental n° 2017-157 du 19 janvier 2017, portant approbation du règlement des abonnements à l'eau potable, *JORT*, 2017, p. 467.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

D'emblée, constitutionnaliser le droit de l'eau est une avancée indéniable en termes de gouvernance. Il est cependant, nécessaire d'entreprendre différentes actions pour concrétiser ce droit. Des réformes institutionnelles s'imposeront pour mettre en œuvre les principes de démocratie participative, afin de responsabiliser les citoyens dans la planification, le suivi et la réalisation des politiques de gestion durable de l'eau.

Toutefois, il ne suffit pas que les principes relatifs à l'environnement soient inclus dans la Constitution pour qu'elles soient considérées comme effectives. Cette constitutionnalisation devrait être accompagnée par des mesures d'application et d'opérationnalisation, objet de notre étude dans la seconde partie.

II. Les mécanismes de mise en œuvre du droit de l'environnement dans la Constitution de 2014 : une responsabilité partagée entre l'État et d'autres acteurs publics et privés

Pour garantir une bonne protection de l'environnement, l'État est le responsable d'un environnement sain. Il doit mettre en place des instruments juridiques et institutionnels, ainsi que les outils de planification et d'aménagement pour la mise en œuvre d'une protection durable de l'environnement (A). Mais aujourd'hui, l'État n'est pas le seul responsable de la protection de l'environnement, les autres acteurs publics et privés doivent aussi être impliqués dans la réalisation de cette mission. En effet, la plupart des Constitutions considèrent l'environnement comme une responsabilité collective et non un simple droit-crédence permettant de tout exiger de l'État, chacun étant en effet à la fois victime des pollutions et pollueur. Cela se traduit par la proclamation d'un devoir de protéger l'environnement qui s'impose à tous États comme toutes personnes privées⁷² (B).

A. Le devoir de l'État de protéger et de préserver l'environnement : une approche présumée naturelle de la réalisation des préoccupations d'intérêt général

Au nom de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement, le devoir de cette protection s'impose à chacun et en premier lieu aux autorités publiques (1). En effet, la nouvelle Constitution de 2014 marque ainsi une rupture profonde avec la Constitution de 1959 qui ne parvint pas à empêcher la dérive autoritaire du régime de Ben Ali. Aucune restriction n'étant prévue dans cette Constitution contre les violations des droits fondamentaux. Avec cette nouvelle Constitution, toute loi qui violerait les principes relatifs à l'environnement serait inconstitutionnelle et pourrait être invalidée par les instances juridictionnelles (B).

1. La protection de l'environnement : une obligation incombant principalement aux autorités publiques

L'affirmation d'un véritable droit à un environnement sain n'aura d'effet réel qu'à l'épreuve de son opérationnalisation. Le droit de l'environnement est « *un droit-fonction* »⁷³, car il comporte des implications binaires, il impose des obligations et il accorde des droits à

⁷²Petit (Y), *op. cit.*, p. 53.

⁷³OST(F), « Un environnement de qualité : Droit individuel ou responsabilité collective ? », *Actes du colloque, L'actualité du droit de l'environnement*, Bryuland, Bruxelles, 1995, p.33

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

ses destinataires. Vu sous l'angle d'obligation, on vise comme acteur principal l'État, son rôle est central pour la promotion de ce droit. Il agit en tant qu'autorité supérieure, il a le monopole dans la mise en œuvre de sa politique environnementale. Cette volonté d'intervenir directement dans la protection de l'environnement se traduit par la mise en place d'un vaste secteur public qui s'occupe de l'étude des problèmes environnementaux et les différentes solutions pour faire face à la pollution et ses effets néfastes.

En Tunisie, depuis l'indépendance jusqu'à aujourd'hui, l'État n'a pas cessé de chercher la meilleure façon d'exercer ses missions, de percevoir son organisation et d'améliorer son mode de fonctionnement. Il est conçu comme le garant du droit à un environnement sain au terme de l'article 45 de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014 qui dispose que : « *L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et contribue à la protection du milieu. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution de l'environnement* ». Nous constatons ainsi que le gouvernement a la responsabilité de protéger et de promouvoir le devoir du peuple à profiter d'un environnement équilibré, sain, ce qui se fonde sur l'exigence d'une harmonie avec les règles de la nature.

La nouvelle Constitution a fait de la protection de l'environnement, de la sécurité du climat, de la lutte contre la pollution, de la gestion rationnelle des ressources naturelles et de la préservation de l'eau et son exploitation rationnelle une obligation incombant principalement à l'État. En se référant à l'article 12 de la Constitution qui dispose que : « *L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales* », les pouvoirs publics doivent agir notamment en matière de justice sociale, de développement durable et d'exploitation rationnelle des richesses nationales de façon à garantir la pérennité des ressources et assurer une vie paisible pour les prochaines générations. Aussi, les pouvoirs publics doivent intervenir pour lutter contre la dégradation de l'environnement notamment en ce qu'elle peut porter atteinte à notre propriété à cause de faits de pollution ou de l'élévation du niveau de la mer. Ils doivent aussi garantir exactement de la même manière notre droit à la protection de la santé ou notre droit à un environnement sain⁷⁴.

⁷⁴Prieur (M), avec la collaboration de Betaille (J), Colendet (M-A), Delzangles (H), Mcko (J), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2017, p. 45.

Les Constitutions de certains États mettent à la charge de l'État un devoir de protection de l'environnement et il est seul à pouvoir à en prendre soin avec des mesures préventives, le citoyen bénéficie en conséquence d'un droit à l'environnement. Cette orientation de voir la protection de l'environnement comme une prérogative réservée à l'État a été suivie par un grand nombre de Constitutions comme en Allemagne. La révision du 27 octobre 1994 impose un objectif nouveau aux pouvoirs publics. L'article 20 de la Loi fondamentale dispose que : « *Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit* ». De même, la Constitution brésilienne innove dans la protection des espaces territoriaux en prévoyant une obligation pour les pouvoirs publics de créer, délimiter et protéger ces espaces. En outre, la Constitution ne permet leur modification ou leur suppression qu'en vertu d'une loi et interdit expressément toute forme d'utilisation d'un espace protégé qui menacerait les caractéristiques ayant justifiées la protection⁷⁵.

La Constitution suédoise de 1975 dans son article 2 impose à l'autorité publique de veiller au maintien d'un cadre favorable à la vie humaine. Il en est de même pour la République Tchèque qui dispose à l'article 7 de la Constitution de 1992 que l'État doit protéger la richesse naturelle. Aussi, pour la Chine dont l'article 2 de la Constitution de 1988 dispose que « *L'État protège et améliore l'environnement vivant et l'environnement écologique, et protège le public de la pollution et des autres risques*».

Ce n'est bien évidemment pas le cas de la Charte de l'environnement qui fait référence explicitement à ce terme. L'environnement peut être inscrit de deux façons dans les Constitutions : la première consiste à reconnaître le droit de l'homme à l'environnement et la seconde le devoir des pouvoirs publics de protéger l'environnement. En effet, la Cour constitutionnelle française s'est prononcée sur la question dans une décision rendue en 2008 en considérant que : « *les dispositions relatives à l'ensemble des droits et devoirs de la Charte constitutionnelle de l'environnement ont une valeur constitutionnelle et s'imposant aux pouvoirs publics et aux autorités administratives* »⁷⁶. Toutes ces Constitutions posent un devoir de protection de l'environnement et obligent l'État à être le garant de la sauvegarde de l'environnement.

⁷⁵Les éléments à prendre en compte sont notamment la faune, la flore, les eaux, le sol, l'air, le sous-sol et le paysage.

⁷⁶Décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

D'emblée, l'affirmation du droit de l'environnement implique l'obligation d'adopter une « réglementation susceptible de prévenir les interventions dommageables des tiers sur l'environnement »⁷⁷. C'est dans cette optique qu'après la Révolution de 2011, le pouvoir constituant semble renforcer les droits d'une manière générale et le droit de l'environnement en particulier, tout en les entourant de certaines règles protectrices, fixées au sein de l'article 49 les paramètres qui cernent et limitent la compétence du pouvoir législatif afin qu'il ne vide pas ces droits de leur essence. Non prévue originairement, cette clause tourne le dos à la technique employée par la Constitution de 1959 selon laquelle les droits consacrés par la Constitution étaient mises en œuvre par la loi sans que n'existe une réelle limitation⁷⁸. Ceci aboutissait à faire du pouvoir discrétionnaire du législateur un pouvoir arbitraire, commandé en réalité par le pouvoir exécutif.

1- Le contrôle juridictionnel de la régularité juridique des décisions administratives en matière environnementale : une nécessité pour faire face aux abus de pouvoirs publics

La constitutionnalisation de la protection de l'environnement dans la plupart des pays renforce la place des pouvoirs juridictionnels dans le droit de l'environnement. En effet, conformément à l'article 49 de la Constitution tunisienne de 2014, « Sans porter atteinte à leur substance, la loi fixe les restrictions relatives aux droits et libertés garantis par la Constitution et à leur exercice. Ces restrictions ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte. Aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis en matière de droits de l'Homme et de libertés garantis par la présente Constitution ». La question centrale se rapporte donc à la protection constitutionnelle des droits environnementaux contre les abus de pouvoirs politiques.

⁷⁷Gay (L), *op. cit.*, p. 422.

⁷⁸La Constitution de 1959 comportait une clause sommaire de limitation des droits dans l'article 7 qui dispose que : « Les citoyens exercent la plénitude de leurs droits dans les formes et conditions prévues par la loi. L'exercice de ces droits ne peut être limité que par une loi prise pour la protection des droits d'autrui, le respect de l'ordre public, la défense nationale, le développement de l'économie et le progrès social ». Ce texte attribuait compétence au seul pouvoir législatif pour encadrer les droits et libertés et se limitait à énoncer les buts de la limitation. « L'avancée majeure de la Constitution de 2014 a consisté à fixer les critères de nécessité et de proportionnalité pour encadrer la limitation ». Weichselbaum (G), Philippe (X), « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *Maghreb – Machrek*, 2015, p. 65.

Cet article confie à toutes les instances juridictionnelles le soin de protéger les droits contre toute forme de violation. La Constitution fait du pouvoir judiciaire dans son intégralité et dans toutes ses composantes le garant et le protecteur des droits et libertés. Dans ce sens, l'article 100 de la nouvelle Constitution énonce que « *le pouvoir judiciaire est indépendant et garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et des libertés. Le magistrat est indépendant. Il n'est soumis dans l'exercice de ses fonctions qu'à l'autorité de la Constitution et de la loi* ». Par ailleurs, le juge judiciaire n'est pas le juge exclusif des droits et libertés, le juge administratif joue également un rôle important en la matière. À l'instar des ordres juridiques administratifs d'autres pays⁷⁹, le Tribunal administratif tunisien s'est créé au fur et à mesure de sa jurisprudence une réputation de gardien de la légalité, voire même de la constitutionnalité. Il s'est par là même érigé en garant des droits et libertés face aux excès du pouvoir exécutif.

Le juge administratif dont la fonction première dans le contentieux de la légalité est de concilier l'intérêt général poursuivi par l'État par exemple un intérêt économique, social et environnemental pourrait vérifier si l'organisation et la limitation des droits par les autorités administratives sont réalisées dans le respect des principes de l'absolue nécessité et de la proportionnalité. Quant au contentieux de la responsabilité, le juge pourrait contrôler le respect par l'État de ses obligations constitutionnelles dans le cadre de l'exercice de ses fonctions lorsque celles-ci apparaissent potentiellement dommageables pour l'environnement.

Ces bases légales qui permettent d'engager la responsabilité de l'administration en général peuvent aussi engager sa responsabilité pour les faits et actes ayant causé dommage à l'environnement dans toute la mesure ou le dommage écologique, en dépit de ses spécificités, ne semble bénéficier d'aucun fondement propre. Donc, la responsabilité de l'administration en matière environnementale peut être engagée pour atteinte directe à l'environnement, pour faute dans la surveillance et la gestion de l'environnement et enfin sans faute le cas échéant⁸⁰.

Ce rôle judiciaire et administratif se manifeste entre autres à travers l'instauration d'une « *justice constitutionnelle* », incontournable pour un État qui se veut être un État de droit. En effet, un Titre II dans le Chapitre V de la Constitution a été consacré à la « *Cour*

⁷⁹ Par exemple en France, Belgique, Grèce, Suède, Algérie ou Egypte.

⁸⁰ Ferchich (W), « La responsabilité environnementale de l'administration : le juge administratif à l'épreuve de l'environnement », *Mélanges en l'honneur des Professeurs Soukaina Bouraoui, Mahfoud Ghézali et Ali Mékouar*, Pulim, 2016, p. 254.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

Constitutionnelle». L'avènement d'une Cour constitutionnelle consacrée par l'article 118 de la Constitution constitue une garantie des droits environnementaux et de leur universalité, car elle sera chargée d'appliquer, d'activer, de réactiver, d'actualiser et surtout d'interpréter les droits de l'homme. Même s'il n'accorde pas le droit de recours individuel devant le juge constitutionnel, l'article 20 ouvre la voie à la question prioritaire de constitutionnalité⁸¹. Ainsi, comme l'a souligné Charles EISENMANN, l'instauration d'un système juridique de contrôle de constitutionnalité dans une Constitution « *fait des règles constitutionnelles des normes juridiquement obligatoires, de véritables règles de droit en y attachant une sanction* ». Et en l'absence d'une justice constitutionnelle, « *la Constitution n'est qu'un programme politique, à la rigueur obligatoire moralement, un recueil de bons conseils à l'usage du législateur, mais dont il est juridiquement libre de tenir ou de ne pas tenir compte* »⁸². Dans ce contexte, un rôle particulièrement important reviendra au contrôle de la Cour constitutionnelle dont les décisions sont généralement obligatoires. Selon l'article 120 de la Constitution, la Cour aura la possibilité de vérifier la conformité des dispositions constitutionnelles concernant le droit fondamental à l'environnement surtout lorsqu'elle se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation, des traités ou d'autres accords et lorsqu'elle décide sur les exceptions d'inconstitutionnalité des lois ou des ordonnances soulevées devant les tribunaux ou les instances d'arbitrage commercial⁸³.

La Cour constitutionnelle tunisienne⁸⁴ a constitué l'une des innovations majeures de la Constitution du 27 janvier 2014. Elle est indépendante et elle sera chargée de garantir la conformité des lois à la Constitution et offrira également au citoyen la possibilité de contester au cours d'un litige la constitutionnalité d'une loi en vigueur, notamment lorsqu'elle menace ses droits. L'idée de l'instauration d'un contrôle de la constitutionnalité des lois en Tunisie remonte à la Constitution de 1861. En effet, cette Constitution avait attribué au Conseil Suprême le pouvoir de s'opposer à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte aux principes de la loi, c'est-à-dire la Constitution. Par contre, la Constitution du 1^{er} juin 1959 avait gardé le silence sur cette question et n'a prévu aucun

⁸¹Marrakchi-Hammami (A), *op. cit.*, p. 145.

⁸²Charles (E.), *La justice et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, Paris, Economica, 1986, p.22

⁸³Mircea (D), « La reconnaissance et la garantie constitutionnelles et législatives du droit fondamental à l'environnement en Roumanie », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2004, p. 11.

⁸⁴Cette Cour se situe entre deux modèles de justice constitutionnelle, à savoir le modèle Kelsenien caractérisé notamment par la centralisation du contrôle de la constitutionnalité des lois et le modèle Américain reconnu notamment par la possibilité d'invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi que le juge ordinaire ou administratif a l'intention d'appliquer à un procès en cours sans avoir, pour autant, la possibilité de l'annuler.

mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois. La question n'avait même pas été évoquée lors des travaux préparatoires. Le projet de révision constitutionnelle du 9 février 1971 qui prévoyait l'introduction d'un article 68 et qui créait un Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution, des lois organiques et ordinaires ainsi que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été abandonné au cours de la procédure de révision. La révision constitutionnelle du 8 avril 1976 n'a pas repris l'idée de la création d'un Conseil constitutionnel⁸⁵.

La Cour constitutionnelle est l'unique institution qui a investi du pouvoir et de la compétence du contrôle de l'action législative. En ce sens, elle constitue un contre-pouvoir institutionnel important face au pouvoir législatif. Ce type de contrôle a été complètement écarté dans le texte initial de la Constitution du 1^{er} juin 1959 dans lequel on s'était limité à reconnaître dans l'article 41 que « *le Président de la République est le garant... du respect de la Constitution...* ». En effet, la Constitution de 1959 après les modifications de 1995 et de 2002 consacrait un Chapitre IX au Conseil constitutionnel qui était désormais obligatoirement saisi par le Président de la République pour examiner la constitutionnalité d'une très ample liste de projets de loi. Cette évolution n'a pas fait du Conseil constitutionnel une véritable Cour puisqu'il se limitait à contrôler la constitutionnalité des projets de lois mais ne contrôlait pas la constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement tunisien.

Aujourd'hui, en Tunisie, l'État n'est plus capable à lui seul de surmonter la charge de la protection de l'environnement et du développement durable. Il se trouve dans une position de collaboration avec des entités publiques et privées. Il consiste à remettre des pouvoirs de décisions à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les membres de la collectivité concernée⁸⁶. En outre, l'approche participative serait également d'une grande utilité. Elle traduirait l'engagement des pouvoirs publics dans la voie d'un partenariat avec les associations et les organisations nationales à travers l'élaboration d'un programme stratégique de communication.

⁸⁵Ben Achour (R.), « La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *Revue française de droit constitutionnel* 2014, p. 790.

⁸⁶Poirmeur (Y), *op. cit.*, p. 7.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

B. Les exigences d'une nouvelle approche de la protection de l'environnement : Vers la participation d'autres acteurs publics et privés

La nouvelle Constitution a créé des autorités constitutionnelles indépendantes chargées de protéger le droit à un environnement sain, présentées comme l'incarnation d'un contre-pouvoir. C'est le cas de l'Instance des droits de l'homme et l'Instance du développement durable et droit des générations futures (1). Aussi, la nouvelle Constitution s'est enfin traduite par un renforcement de la démocratie participative initiant un renouvellement du rôle du citoyen, comme titulaire de nouveaux droits dans l'action publique environnementale mais aussi de nouvelles responsabilités (2).

1- La garantie de la mise en œuvre des droits environnementaux par des instances constitutionnelles indépendantes

À la différence de la Constitution du 1^{er} juin 1959, la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 consacre un chapitre entier aux instances constitutionnelles indépendantes qui sont des autorités administratives dont l'existence et l'indépendance trouvent leur fondement dans la Constitution⁸⁷.

Le but de la création des instances constitutionnelles indépendantes est de confirmer l'indépendance de certains secteurs publics par rapport au pouvoir exécutif pour éloigner le spectre de la dictature, de la tyrannie et de la pensée unique. Ces instances tirent exclusivement leur légitimité des représentants du peuple puisque leurs membres sont élus par eux à une majorité renforcée. Leur élection par le Parlement contribue à leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Cette indépendance des instances est renforcée par la reconnaissance de leur personnalité juridique qui leur permet d'être des acteurs juridiques à part entière. Elle l'est également par la reconnaissance de leur autonomie financière et administrative qui leur permet de s'auto-organiser mais aussi et surtout de décider en toute autonomie de leurs programmes et politiques d'action⁸⁸. Dans ce sens, l'article 125 dispose que : « *Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'État doivent faciliter l'accomplissement de leurs*

⁸⁷Delaunay (B), « Les autorités constitutionnelles indépendantes, autorités administratives », *AJDA*, 2011, p. 217.

⁸⁸Rapport, « La mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique. Période avril 2016-30 septembre 2016 », disponible sur : http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/06/DRI-TN-Rapport_suivi_semestriel_mise_en_oeuvre_constitution_octobre16-mars17_FR.pdf

missions. Ces instances sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité qualifiée et elles lui soumettent un rapport annuel, discuté pour chaque instance au cours d'une séance plénière prévue à cet effet. La loi fixe la composition de ces instances, la représentation en leur sein, les modalités de leur élection, leur organisation, ainsi que les modalités de mise en cause de leur responsabilité ». Le rôle de ces instances est ainsi indispensable au processus de la démocratisation. Au cours du processus de la transition démocratique, les autorités de régulation ont joué et vont jouer un rôle éminent dans la mise en œuvre des règles et des procédures inhérentes à la démocratie.

L'article 129 de la Constitution a créé l'instance de développement durable et aux droits des générations futures, en tant qu'instance constitutionnelle consultative qui évalue et oriente les politiques publiques générales en vue de la réalisation des objectifs du développement durable. D'après cet article : « *L'Instance du développement durable et des droits des générations futures est obligatoirement consultée sur les projets de loi relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que sur les plans de développement. L'Instance peut donner son avis sur les questions se rapportant à son domaine de compétence. L'Instance est composée de membres choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans* ». Cette instance a compétence pour contrôler le respect des lois et émettre des avis et propositions sur toutes les questions économiques et sociales et liées au développement, ainsi que sur le respect des normes environnementales et par contrecoup, et même sans que cela ne soit mentionné explicitement sur l'exploitation des richesses naturelles qualifiées de propriété du peuple Tunisien par l'article 13 de la Constitution adopté à la suite d'un amendement parlementaire qui impose le contrôle des contrats d'exploitation⁸⁹.

La Constitution a créé aussi l'instance des droits de l'homme. Au sens de l'article 128 : « *L'Instance des droits de l'Homme contrôle le respect des libertés et des droits de l'Homme et œuvre à leur renforcement ; elle formule des propositions en vue du développement du système des droits de l'Homme. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. L'Instance enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme, en vue de les régler ou de les soumettre aux autorités compétentes.*

⁸⁹Martinez (R.), « Promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption », SNAC, Tunisie, 2014, p. 18.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

L'Instance est composée de membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans »⁹⁰. Cette instance est compétente en ce qui concerne toute violation des droits de l'homme, des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux comme le prévoit la Constitution tunisienne et les Conventions internationales dûment ratifiées par la Tunisie⁹¹. Il s'agit ici d'une conception des droits de l'homme dans leur acception universelle, globale, inaliénable et complémentaire⁹². Parmi ses missions, cette instance peut se saisir de toute question en lien avec le respect, la protection ou la promotion des droits de l'homme et des libertés conformément aux instruments internationaux ratifiés par la Tunisie et peut également procéder à des enquêtes concernant toute violation des droits de l'homme. L'instance doit observer tous les cas de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales et peut mener les enquêtes nécessaires et prendre toutes les mesures juridiques nécessaires pour y remédier.

L'action de protection de l'environnement ne se limite pas aux seules actions des institutions publiques. A côté de celles-ci, il existe une société civile plus active en la matière. En effet, la présence des dispositions sur l'environnement dans la Constitution peut élargir considérablement le rôle des citoyens à tous les égards de la gouvernance de l'environnement, par le biais d'une affirmation des droits procéduraux. Néanmoins, contrairement à d'autres Constitutions, la nouvelle Constitution tunisienne de 2014 n'est pas trop claire dans sa consécration de l'aspect participative des citoyens dans la protection de l'environnement.

2- La participation citoyenne dans la protection de l'environnement : une consécration non claire de la démocratie environnementale dans la Constitution

En contrepartie de l'obligation environnementale qui pèse sur l'État, l'affirmation du caractère démocratique⁹³ du droit à un environnement sain permet de reconnaître et de mettre en œuvre des droits procéduraux en faveur des citoyens à savoir le droit des citoyens d'avoir

⁹⁰Le projet de loi organique n°42-2016 relatif à l'instance des droits de l'Homme vient détailler le texte constitutionnel eu égard à la composition, aux pouvoirs et aux attributions de l'instance. Ce projet de loi a été déposé par le gouvernement tunisien à l'Assemblée des représentants du peuple le 17 juin 2016. Il n'a encore pas été examiné par les commissions spécialisées au sein de l'ARP.

⁹¹Article 6.

⁹²Article 7.

⁹³« Le concept de démocratie connaît une évolution certaine dans nos sociétés contemporaines de type libéral. Cette transformation se manifeste notamment par l'instauration de procédures visant à reconnaître aux citoyens un droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ». Sauvé (J-M), « Introduction », in, Conseil d'État, (dir), *La démocratie environnementale*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 16.

accès à l'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles, le droit à la participation aux prises de décisions concernant les activités susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement et le droit d'ester en justice pour porter plainte devant les autorités juridictionnelles compétentes pour défendre ses intérêts écologiques.

Aujourd'hui, l'Etat concentre ses efforts sur l'idée de la participation « *en créant une sphère publique écologique dans laquelle les individus et les groupes se trouveraient sur un pied d'égalité* »⁹⁴. Dans un contexte postrévolutionnaire, les citoyens désirent exercer une plus grande influence sur les décisions qui les touchent ou qui sont prises en leur nom, parce que cette influence est l'essence même de la démocratie. C'est dans ce contexte que la société civile tunisienne est devenue un partenaire privilégié et incontournable de l'union, sous prétexte qu'il considère que la société civile dotée de moyens d'action constitue l'élément essentiel de tout système démocratique.

Ce processus participatif intervient dans un contexte où la centralisation des politiques environnementales sont remises en cause et la multiplicité des acteurs et destinataires des politiques environnementales. Les problèmes environnementaux accompagnés de la multiplicité des acteurs et leurs exigences ont conduit les pouvoirs publics à accorder à la participation une importance particulière en matière d'environnement « *en créant une sphère publique écologique dans laquelle les individus et les groupes se trouveraient sur un pied d'égalité* »⁹⁵. Aujourd'hui, les citoyens se sentant de plus en plus concernés par les questions d'environnement⁹⁶, veulent être impliqués dans les politiques publiques environnementales et les processus de prise de décision et leur mise en œuvre. Dès lors, il est nécessaire pour les pouvoirs publics et les gestionnaires de l'environnement de trouver des moyens de les impliquer à la gestion. Pour que ce devoir puisse s'exercer en pratique, les citoyens doivent directement ou par leurs groupements être en mesure d'être informés et de participer aux décisions pouvant exercer une influence sur leur environnement⁹⁷.

⁹⁴ De Sadeleer (N), « Les principes du pollueur-payeur de prévention et de précaution »,

⁹⁵ Naim-Gesbert (E.), De Sadeleer (N), « Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001, p. 157.

⁹⁶ Moliner-Dubost (M), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2015, p. 54.

⁹⁷ Gros (M), *op. cit.*, p.66.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

La démocratie environnementale est une question d'actualité dans le monde⁹⁸, mais elle ne connaît pas encore une définition universelle, réelle et précise. Elle est assimilée par certains auteurs comme Yves JEGOUZO : « *l'exercice du droit à la participation et à l'information en matière d'environnement c'est-à-dire, à l'information sur l'environnement détenues par les autorités publiques et à la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans les conditions définies par la loi* »⁹⁹. Ainsi, la démocratie environnementale repose essentiellement sur l'affirmation de deux droits nouveaux : le droit d'information et celui de participation, qui figurent tous deux à l'article 7 de la Charte de l'environnement¹⁰⁰. Ces droits sont des droits de citoyenneté selon la formule de Professeur Gilles DUMONT¹⁰¹. En ce sens, que leur exercice à l'instar de la citoyenneté que l'on pourrait qualifier de politiques relève d'une démarche de légitimation de l'action publique¹⁰².

L'objectif majeur de la participation du public est de contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'État afin de contrecarrer le pouvoir de l'administration et essayer d'assurer ainsi une justice gouvernementale. Les pouvoirs administratifs doivent pour appliquer cette notion de participation du public être à l'écoute de celui-ci et prendre ces propositions en considération. Cela lui permettra ainsi d'être un acteur édifiant dans la vie publique. Les opinions du public permettent à l'État de trouver des solutions aux problématiques, d'améliorer la transparence dans la prise des actes administratifs et de prendre des mesures correspondantes aux attentes du public.

La Tunisie se dirige vers une politique de protection de l'environnement fondée sur la gouvernance environnementale et le respect des droits du citoyen. Par sa Constitution de 2014, elle fait du peuple tunisien le propriétaire et le dépositaire des ressources naturelles nationales. Dans cette nouvelle approche, la participation du public à la prise de décision, l'accès à l'information sur la gestion des ressources naturelles et la protection de

⁹⁸Delaunay (B), « L'information et la participation du public en matière d'environnement : évolutions et Perspectives », *Mélanges en l'honneur Jegouzo Yves*, Paris, Dalloz, 2009, p. 589.

⁹⁹Jegouzo (Y), *op. cit.*, p. 577.

¹⁰⁰L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

¹⁰¹Dumont (G), *La citoyenneté administrative*, Thèse, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2002, p. 213.

¹⁰²Sauvé (J-M), *op. cit.*, p. 20.

l'environnement par le droit sont les maîtres mots d'une politique environnementale profondément renouvelée.

L'adoption d'une nouvelle Constitution s'est enfin traduite par un renforcement de la « *démocratie participative* »¹⁰³, initiant un renouvellement du rôle du citoyen comme titulaire de nouveaux droits dans l'action publique environnementale. Il donne son avis sur toutes les questions relatives à la protection de l'environnement, l'aménagement de l'espace urbain et au développement économique. Sa participation est une limite contre des décisions et des choix unilatéraux du système politique.

Si le rôle du citoyen dans la protection de l'environnement n'est pas consacré d'une manière explicite, nous trouverons des articles qui renforcent la participation citoyenne dans la prise de décision dans tous les domaines, par exemple l'article 139 adopte la participation des jeunes et la mise en place de mécanismes participatifs dans la gouvernance locale : Conseils locaux de la société civile, Conseils des jeunes, planification urbaine participative, budget participatif, etc. Selon cet article, « *les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi* ». Au niveau international, nous trouverons la loi italienne du 8 avril 1976 sur la décentralisation concerne aussi la participation des citoyens à l'administration de la commune. La Constitution de ce pays prévoyait en son article 3, « *la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays* ». La loi française du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions annonçait dans son article premier une loi sur « *le développement de la participation des citoyens à la vie locale* ». L'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales se contente de réaffirmer que ces dernières « *constituent le*

¹⁰³ L'article 10 de la déclaration de Rio stipule à cet égard : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances et activités dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer au processus de la prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant des informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et des réparations, doit être assuré* ». La Convention d'Aarhus a exprimé aussi cette réalité en prévoyant que « *les citoyens doivent avoir accès à l'information, le droit de participer à la prise de décisions et aussi accès à la justice en matière d'environnement* » afin « *d'être en mesure de mettre en valeur leur droit de vivre dans un environnement sain et de remplir le devoir corrélatif de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures* ».

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité ». Toutefois, il apparaît qu'au plan international, le droit à la participation est beaucoup plus directement lié au droit à l'environnement, alors qu'au plan national il semble y avoir une certaine méfiance à aller au-delà de déclarations très générales et non spécifiques aux politiques de l'environnement¹⁰⁴.

D'une manière générale, nous trouverons que peu de Constitutions qui ont consacré d'une manière claire la participation citoyenne dans la protection de l'environnement. On prend l'exemple de la Constitution finlandaise de 1999 au sein de son article 20 qui dispose que « *l'État s'efforce de garantir à chacun le droit à un environnement sain et la possibilité d'influer sur les décisions relatives à l'environnement* ». En France, par exemple les droits à l'information et à la participation du public ont consacré dans la Charte de l'environnement d'une manière explicite. L'article 7 de la Charte a élevé au rang constitutionnel les droits « *d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Aussi, il était affirmé dès la première Constitution malgache en son Préambule : « *tout individu doit s'efforcer de protéger, sauvegarder, améliorer ou exploiter au mieux de l'intérêt général le sol, le sous-sol, les forêts et les ressources naturelles de Madagascar* ». Puis ce devoir était repris dans la première version de la Constitution du 18 septembre 1992 en son article 39 : « *toute personne a le devoir de respecter l'environnement* » et dans le nouvel article 39 après les modifications apportées par les lois constitutionnelles de 1995 et de 1998. Dans la version 2007 de la Constitution, ce devoir de respect et de protection du citoyen s'était transformé en une obligation de respect. Selon cet article : « *toute personne a l'obligation de respecter les valeurs culturelles, les biens publics et l'environnement* ». En Turquie, dans sa Constitution de 1982 au niveau de l'article 56 prévoit que « *Chacun a le devoir de vivre dans un environnement sain et équilibré. L'État et les citoyens ont le devoir d'améliorer l'environnement, de protéger l'hygiène du milieu et de prévenir la pollution de l'environnement* ». En effet, la Constitution turque envisage explicitement la protection de l'environnement comme un droit reconnu à l'individu et pas seulement comme un devoir mis à la charge de l'État. Elle proclame à la fois le devoir de l'État de protéger l'environnement et le droit de l'individu à un environnement sain et

¹⁰⁴Michel (P), *op. cit.*, p. 402.

équilibré. Ce devoir de protéger incombe également aux citoyens en tant que sujets de droit¹⁰⁵.

A côté des citoyens, les associations constituent des acteurs très importants dans la protection de l'environnement¹⁰⁶. Depuis la révolution, le centre d'information, de formation, d'étude et de documentation sur les associations, 298 associations environnementales ont été créées en 2011, 575 en 2012 et 298 en 2013 ajouter à cela les associations environnementales qui existaient avant 2011¹⁰⁷. Les activités de ces associations sont essentiellement des activités de sensibilisation citoyenne à la protection environnementale ou d'éducation environnementale auprès des citoyens, des écoliers vers la protection de l'environnement et de lobbying auprès des pouvoirs publics pour l'adoption de politiques environnementales et pour la prise en charge des questions environnementales urgentes¹⁰⁸.

L'association joue un rôle prépondérant dans la prise des décisions environnementales, elle constitue un fondateur dynamique dans son rapport avec l'aménagement urbain et l'environnement. Dans ce cadre, l'union européenne a tissé un lien solide entre aménagement, environnement et société civils lesquels constituent le socle de la gouvernance.

Dans les villes ayant un noyau urbain ancien, à l'exemple de Tunis, Sfax, Bizerte, Zaghouan, Gafsa... les associations de sauvegarde de médina font un travail remarquable de conservation du patrimoine architectural et d'estimation des constructions¹⁰⁹. Ces associations n'ont pas pour vocation seulement de conserver la spécificité et l'unité de la ville mais d'assurer son intégration au reste de ville, afin d'éviter sa marginalisation et son exclusion¹¹⁰.

D'emblée, l'État reste le maître de la politique environnementale. L'action d'autres personnes publiques et privées ne s'exerce que sous réserve des missions incombant à

¹⁰⁵Chekir (H), *op, cit*, p. 37.

¹⁰⁶En droit compare, le Code français de l'environnement proclame dans son article L. 141.2 que « *les associations de protection de l'environnement agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement* ».

¹⁰⁷www.ifeda.org.tn

¹⁰⁸Chekir (H), *op, cit*, p. 151.

¹⁰⁹Khroufi (M), « Espace urbain, pouvoirs et mouvement sociaux au Maghreb » in, *Gouvernances et sociétés civiles : les mutations urbaines au Maghreb*, Afrique Orient, 2000, p. 52.

¹¹⁰Il est utile d'insister sur le rôle des « entreprises citoyens » qui prenant en compte dans leurs activités quotidiennes et leurs développements des contraintes liées à l'intérêt général tel que l'écologie, l'emploi, le développement durable » Kessentini (M), « L'entreprise citoyenne », *Actes du colloque développement régional et démocratie locale, vecteur de paix*, organisée par Rotary Club Tunis avec l'école doctorale de la faculté de Sfax les 14 et 15 juin 2003.

La protection constitutionnelle de l'environnement en Tunisie.

l'État. Leurs participations à la protection de l'environnement et du développement durable quoique indéniable s'avère essentiellement complémentaire.

Conclusion

In fine, il est à constater que la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 marque une innovation singulière par rapport à la Constitution du 1^{er} juin 1959. Avec la nouvelle Constitution, on passe d'une situation de pauvreté à une situation d'opulence constitutionnelle. La reconnaissance constitutionnelle des droits environnementaux en Tunisie pourra nous mettre sur la voie d'un nouveau paradigme. Toutefois, la reconnaissance constitutionnelle des droits et devoirs en matière d'environnement n'est pas pour autant une panacée et elle ne suffira pas à elle seule à régler tous les enjeux environnementaux auxquels nous faisons face. Elle marquerait ainsi la volonté d'opérer un changement de cap, serait l'admission que nous avons failli à la tâche et affirmerait notre engagement exécutoire à faire mieux à l'avenir. L'ajout dans la Constitution des droits environnementaux nous forcerait à faire de la durabilité une vraie priorité, et agirait comme moteur des changements qui feront de la Tunisie un pays plus vert, plus frugal et plus riche.