

Tunis, le 10 décembre 2013

Madame, Monsieur les Députés de l'Assemblée Nationale Constituante,

Nous sommes heureux aujourd'hui, en tant que représentants de la société civile, de voir que le processus de justice transitionnelle se poursuit et, que, en décidant de discuter la loi y afférent en session plénière, et en constitutionalisant la justice transitionnelle dans l'article 146, les représentants de l'ANC montrent qu'ils sont pleinement conscient de son importance pour le processus démocratique tunisien. En effet, la loi sur la justice transitionnelle est le résultat d'un long processus de consultations nationales. Le 14 avril 2012, la Tunisie s'engageait dans un processus unique de dialogue qui, en présence des trois Présidents mais aussi de représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, du Programme de Nations Unies pour le Développement et du Centre Internationale de la Justice Transitionnelle, de représentants de partis politiques et de la société civile, allait mener à la rédaction d'un projet de loi fondamentale sur la justice transitionnelle.

Ainsi, pendant plusieurs mois, les consultations menées par un « comité technique » représentant les principaux acteurs de la société civile tunisienne, et comportant également un représentant du Ministère des Droits de l'Homme et de la Justice Transitionnelle, ont permis de recueillir les attentes et besoins des victimes et des citoyens quant à la justice transitionnelle. Des audiences ont été tenues dans tous les gouvernorats, mais aussi par secteur, pour écouter le point de vue de la société civile ou encore des partis politiques et de plusieurs organisations nationales. Le projet de loi rédigé par le « comité technique » sur la base de ces larges consultations, et déposé le 28 octobre 2012, reflétait équitablement ces besoins : il était le résultat d'une grande participation de la société civile, et respectait les normes internationales.

Cependant, le projet de loi issu des consultations a, depuis, été modifié à deux reprises : par le gouvernement d'abord, puis par les membres de la Commission de Législation Générale, de la Commission des Libertés et Relations Extérieures, et de la Commission des Martyrs et Blessés de la Révolution de l'ANC.

Ces modifications nous semblent porter préjudice à l'esprit de la loi, et elles ont attiré notre attention pour plusieurs raisons. Nous souhaitons premièrement rappeler l'importance, pour le processus de justice transitionnelle, qu'il reflète équitablement les attentes et les besoins de la société civile et surtout des victimes, et qu'il soit issu d'un processus lui appartenant entièrement. Les modifications, du gouvernement comme de l'ANC, éloignent le projet de loi de cette appartenance populaire, et menacent du même coup la légitimité de la justice transitionnelle.

Par ailleurs, le contenu même des modifications apportées paraît problématique. Nous souhaitons ici insister sur quatre éléments qui nous ont semblés essentiels.

Ces points sont les suivants :

1. La procédure de nomination des membres de la future Instance Vérité et Dignité : celle-ci doit garantir leur totale indépendance, leur neutralité, et permettre une participation active de la société civile afin de consolider la légitimité de l'Instance et d'éviter toute sélection partisane.
2. La nomination de juges spécialisés, dont les procédures de nomination ne sont pas clairement définies, et l'établissement d'une liste fermée des violations « massives » des droits de l'homme.
3. La création d'un comité d'assainissement, dont les prérogatives risquent de violer certaines dispositions fondamentales relatives à la réforme des institutions et aux garanties judiciaires dues aux fonctionnaires visés par ces mesures de renvoi.
3. L'établissement d'un comité d'arbitrage et de réconciliation qui risque d'encourager une forme d'impunité de fait pour les violations graves des droits de l'homme et les affaires de corruption financières, en violation de nombreuses règles du droit international.
4. La nécessité d'une meilleure coordination des différentes instances et mesures de justice transitionnelle, notamment entre tous les mécanismes et textes juridiques déjà existants, pour éviter une trop grande fragmentation du processus qui serait préjudiciable à l'intérêt des victimes.

Vous trouverez dans l'annexe de ce courrier une analyse détaillée de ces articles, ainsi que certaines recommandations et suggestions. Celles-ci sont toutes fondées sur les normes et standards internationaux, et sur les bonnes pratiques en matière de justice transitionnelle.

La rédaction du projet de loi fondamentale sur la justice transitionnelle, sur la base de larges consultations avec la société civile, est un élément essentiel du processus démocratique tunisien, auquel la société civile tunisienne est fière d'avoir participé. En menant à bien ce processus, et en mettant en place une Instance Vérité et Dignité respectueuse des droits de l'homme fondamentaux, qui protège l'accès à l'information et permet ainsi le dévoilement de la vérité sur les exactions passées, la Tunisie pourrait réellement devenir un exemple de justice transitionnelle pour d'autres pays à travers le monde.

C'est pourquoi nous insistons sur l'importance du fait que la loi fondamentale sur la justice transitionnelle respecte les standards internationaux et reste conforme aux attentes exprimées initialement par la société civile. Nous demandons donc un retour aux dispositions formulées initialement, sur la base des consultations, dans la première version du projet de loi de justice transitionnelle ci-joint.

Nous espérons que ces quelques commentaires contribueront à l'établissement d'une justice transitionnelle véritablement équitable, participative et inclusive en Tunisie, et vous prions de bien vouloir accepter, Madame, Monsieur, l'assurance de nos sentiments les plus respectueux.

Amine Ghali pour le **Centre Kawakibi pour les Transitions Démocratiques**
Amor Safraoui et Wahid Ferchichi pour la **Coordination Nationale Indépendante pour la Justice Transitionnelle**

Farah Hached pour le **Labo' Démocratique**

Hajer Trabelsi pour l'**Association Touensa**

Houcine Bouchibah et Mohamed Hedi Ouzari pour l'**Association ADPP-Karama**

Karim Abdessalem pour l'**Association Justice et Réhabilitation**

Leila Haddad pour le **Centre des Droits de l'Homme**

Mohamed Kamel Gharbi et Hedi Chahem pour le **Réseau Tunisien pour la Justice Transitionnelle**

Oula Ben Nejma pour le **Centre de Tunisie pour les Droits de l'Homme et la Justice Transitionnelle**

Najoua Bettaieb pour l'**Association Tounissiet**

Sihem Bensedrine et Khaled Kchir pour le **Centre de Tunis pour la Justice Transitionnelle**

Avec l'appui du :

Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ)
Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH)
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Commentaire n°1

Indépendance et mécanisme de sélection des membres de l'Instance Vérité et Dignité

L'indépendance est une question fondamentale en matière de justice transitionnelle. Outre l'indépendance organique (une Instance dotée de l'autonomie financière et administrative) et l'indépendance fonctionnelle (une instance assurant ses fonctions en se conformant seulement à la loi et autonome des influences du pouvoir en place), l'indépendance de l'Instance doit aussi être assurée au niveau de sa composition. Ainsi, ses membres doivent remplir certaines conditions liées à la neutralité et bénéficier de la confiance collective, afin d'éviter toute sélection partisane. Garantir cette indépendance passe surtout par l'instauration d'un mécanisme de sélection des membres de l'Instance Vérité et Dignité. Tout doute sur l'équité de ce processus de sélection affectera la perception de l'indépendance de cette Instance auprès du public, et surtout des victimes.

L'instance Vérité et Dignité doit être une institution non partisane afin de garantir le succès de la justice transitionnelle. Or, l'option pour la procédure mentionnée dans le projet de loi modifié par la Commission de Législation Générale de l'ANC ouvre la porte à une répartition partisane des membres de l'Instance - à l'instar de la composition de l'ISIE, avec les blocages que nous connaissons depuis quelques mois). En effet, la dernière version du projet de loi indique que commission chargée du choix des candidatures est une commission fondée sur une proportionnalité partisane, en fonction des représentations à l'ANC.

Pour cette raison, il nous semble utile de réintégrer la formulation adoptée par la première version du projet de loi, qui garantissait réellement l'indépendance de l'institution à travers la neutralisation du mécanisme de sélection de ces membres, accordée à la Commission des Présidents de chaque coalitions à l'ANC, selon le principe « un membre, une voix » au sein de cette commission, et non selon principe de proportionnalité partisane divisée selon les règles de la majorité et de la minorité à l'ANC.

Commentaire n°2

Les poursuites pénales des auteurs de violations massives des droits de l'homme (article 8)

Nous pensons que les modifications apportées par les Commissions préparatoires de l'ANC à l'article 8, dans la version présentée à la séance plénière, sont porteuses de plusieurs difficultés. Si l'élargissement de la liste des violations massives aux crimes économiques nous semblent un élément positif, qui reflète une évolution des pratiques internationales en matière de justice transitionnelle et de protection des droits économiques, civils et politiques, en revanche nous considérons que la définition limitée des violations n'est pas adéquate, et nous pensons que la liste doit rester ouverte à d'autres violations que l'Instance Vérité et de Dignité pourra considérer comme systématisée et / ou massive.

Par ailleurs, la création de chambres spécialisées au sein de chaque tribunal de première instance, dans les villes où il existe un tribunal d'appel, serait mieux appropriée que le choix de juges individuels spécialisés, dont les modalités de sélection ne sont pas précisées dans le projet de loi modifié. Nous soulignons l'importance du fait que la sélection de ces juges spécialisés respecte les principes d'intégrité, de neutralité et de compétence, et qu'elle nécessite leur formation préalable sur les principes de la justice transitionnelle. L'instauration de chambres spécialisées, plutôt que la nomination de quelques juges, permettrait une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers, une meilleure résolution des affaires, et davantage de garanties pour les parties au conflit, donc de confiance dans les décisions et verdicts rendus.

D'autre part, étant donné la multitude des violations commises, nous pensons que ces chambres spécialisées doivent être élargies à une chambre spécialisée au sein du tribunal administratif et à une autre au sein de la Cour des comptes, pour étudier spécifiquement les crimes économiques et la corruption. .

Enfin, nous pensons qu'il faut mentionner dans la loi que l'Instance Vérité et Dignité, dans le cadre de ses prérogatives, présente les dossiers aussitôt finis devant ces chambres spécialisées, chacune dans sa spécialité, en fonction des violations commises.

Commentaire n°3

Le Comité d'assainissement et de la réforme des institutions (art. 43)

Si les mesures de « lustration », d'assainissement, ou de réforme administratives font clairement partie des mesures de justice transitionnelle, il faut aussi veiller à ce qu'elles restent compatibles avec les exigences de l'Etat de droit, et qu'elles soient clairement dirigées contre les dangers qui menacent le processus de démocratisation. Toute démarche d'assainissement doit s'inscrire dans le cadre de la justice transitionnelle, et non dans un processus parallèle. Il est impératif, dans tous les cas, que ce processus respecte les droits de l'homme fondamentaux.

D'après la loi, le comité d'assainissement sera composé de 5 membres uniquement, ce qui paraît très peu pour étudier tous les dossiers concernés (par exemple, 1800 pour les juges uniquement). Les secteurs visés sont très larges dans le texte de la loi, qui mentionne « tous les secteurs concernés par la justice transitionnelle ». Il faudrait plutôt clarifier la liste de ces fonctionnaires et administrations concernées, et préciser si cela inclut ou non le secteur de la sécurité.

A cette fin, nous recommandons que les critères suivants soient respectés :

- La culpabilité est toujours individuelle, et non pas collective. Elle doit être prouvée individuellement, pour chaque personne.
- Les droits de la défense doivent être garantis, en respectant également la présomption d'innocence dans le cadre d'un procès équitable.
- La vengeance ne doit jamais constituer l'objectif de ces mesures, et le processus de lustration ne peut être instrumentalisé politiquement.
- Le but de la « lustration », ou assainissement, n'est pas la punition des personnes présumées coupables. C'est là le travail de la justice uniquement. Or une commission de Vérité, par définition, n'a pas de pouvoir judiciaire ou disciplinaire.
- Les critères doivent être détaillés davantage en offrant plus de garanties pour les fonctionnaires concernés, soit dans le texte de cette loi, soit dans une autre loi, soit en précisant explicitement que les règles de fonctionnement du Comité seront formulés dans une autre loi.

Concernant plus spécifiquement l'assainissement dans le secteur des médias, nous souhaitons rappeler que les médias ne peuvent s'instaurer en tribunaux, et que l'autorité de régulation indépendante des médias ne doit pas avoir pour seul rôle de sanctionner, mais surtout d'amener les médias à exercer leur travail dans un environnement serein. L'assainissement du secteur des médias, s'il est certes indispensable, ne doit pas se faire de manière sauvage, selon des formes de chantage politique.

Commentaire n°4

Le comité d'arbitrage et de réconciliation (articles 45 à 50)

Dans sa formulation actuelle, le texte présente plusieurs insuffisances. Les critères de création de ce comité ne sont pas précisés, notamment dans l'article 46, qui ne semble pas lié au reste de la loi de manière cohérente. Par ailleurs, la procédure de choix des membres de ce comité d'arbitrage n'est pas précisée. Bien que les conditions de saisine de ce comité n'aient pas changé depuis la première version de la loi, la distinction des effets selon la nature des crimes (violation massives ou corruption financière) n'est plus précisée, et le mandat du comité d'arbitrage est étendu à toutes les violations, y compris les violations graves des droits de l'homme. L'article 8, qui liste les six violations obligeant leurs responsables à passer devant les chambres judiciaires spécialisées, est en contradiction avec l'article 48, qui interrompt obligatoirement toute poursuite judiciaire et peut donc donner une immunité aux responsables des violations, et équivaut donc à une forme d'amnistie. L'article 48 pourrait donc avoir pour conséquence de permettre aux responsables de violations massives des droits de l'homme d'échapper aux poursuites pénales, contrairement au droit national et aux conventions internationales ratifiées par la Tunisie. Par ailleurs, l'impossibilité de contester la sentence arbitrale rendue par le Comité d'Arbitrage et de Réconciliation s'oppose au principe d'une justice à double juridiction. Enfin, l'une des conséquences dangereuses de l'instauration de ce Comité pourrait être l'achat du silence des victimes, qui risquent d'être exposées à des chantages ou pressions afin d'obtenir leur accord sur la réconciliation. Dans les cas de crimes économiques, où les victimes sont multiples, il peut en outre être difficile d'obtenir une position unifiée de toutes les victimes.

Au vu de ces difficultés, nous faisons les propositions d'amendement suivantes.

- Le comité d'arbitrage doit être créé au sein de l'Instance Vérité et Dignité et ses décisions doivent être avalisées par le Conseil de l'Instance.
- Les violations graves citées dans l'article 8 ne peuvent être traitées par ce Comité d'Arbitrage à l'exception des crimes économiques, lorsque la victime est l'Etat lui-même (voir l'article 45). En outre les violations non graves qui ne sont pas listées dans l'article 8, mais perpétrées de manière systématisée peuvent faire l'objet d'un arbitrage dans le respect des conditions de saisine citées dans l'article 46.
- Toute affaire présentée devant le Comité d'Arbitrage doit être achevée par une décision d'arbitrage comme défini dans l'article 49. Toutefois, un recours doit être possible devant les chambres spécialisées si l'une des parties n'est pas satisfaite de la décision du Comité d'Arbitrage.

Enfin, nous souhaitons rappeler que la réconciliation ne peut être régie par la loi puisque la réconciliation est un processus personnel et qui ne dépend que de la volonté des victimes.

Commentaire n°5

La coordination des mesures de justice transitionnelle à travers la création d'un Conseil national consultatif pour la justice transitionnelle (CNCJT)

Afin de faciliter une meilleure cohérence entre les différentes mesures, mécanismes, et instances de justice transitionnelle, nous suggérons la création, auprès du Président de la Commission Vérité et Dignité (CVD), d'un Conseil national consultatif pour la justice transitionnelle (CNCJT) chargé d'aider la CVD à assurer une meilleure coordination avec tous les acteurs impliqués dans le processus de justice transitionnelle.

Cette recommandation est conforme à celle formulée par le Rapporteur Spécial sur la Promotion de la Vérité, de la Justice, des Réparations et des Garanties de non-Répétition, M. Pablo de Greiff, dans son rapport sur la Tunisie soumis à l'Assemblée Générale des Nations Unies le 30 juillet 2013. Selon ce dernier en effet :

« Il ne saurait y avoir de mesures efficaces dans les domaines de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition sans mécanismes spécifiques de coordination institutionnelle. Ces quatre domaines de la justice transitionnelle supposent l'intervention non seulement des Ministères de la justice, de l'intérieur et des droits de l'homme mais aussi de ceux des finances, de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, de la famille et de la parité, ainsi que de bien d'autres encore. Cela suppose forcément l'instauration d'une collaboration étroite et transparente entre eux... Le Rapporteur spécial réaffirme en conséquence qu'une collaboration inter-institutions est indispensable pour faire face aux défis importants à venir et pour garantir la fourniture de services adaptés aux victimes. »

Pour promouvoir et garantir cette coordination, le Conseil national consultatif pour la justice transitionnelle pourrait être chargé de :

- donner son avis sur toutes les questions ayant trait à la justice transitionnelle ;
- faciliter la coordination entre la (CVD) et les différents intervenants dans le processus de justice transitionnelle ;
- permettre une large représentation des structures et personnes intervenants dans le processus de justice transitionnelle ;
- proposer toutes les modifications institutionnelles ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre du processus de justice transitionnelle.

Le CNCJT pourrait être présidé par le Président de la CVD, et composé par des représentants des différents ministères concernés par le processus, ainsi que des instances nationales de protection et de prévention (contre la torture, la corruption, pour les archives ou encore la confiscation des biens).