



**L'INSTITUT DANOIS  
DES DROITS  
DE L'HOMME**

**ETUDE  
DES ACTEURS PUBLICS  
DU SYSTÈME TUNISIEN  
DES DROITS DE L'HOMME**



L'institut danois des droits de l'homme a réalisé « L'étude des acteurs publics du système tunisien des droits de l'homme » dans le cadre de son action au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

L'équipe en charge de cette étude comprend Stéphanie Lagoutte, chercheuse, et Annali Kristiansen, conseillère, de l'Institut danois des droits de l'homme qui se sont chargées des parties 1 et 4 de l'étude, ainsi que de sa rédaction finale.

Cette étude a été réalisée avec le concours d'universitaires de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage. Elle a pu voir le jour grâce aux conseils du Ghazi Gherairi, Professeur agrégé de droit public dans cette Faculté. Mesdames Salsabil Klibi et Jinen Limam, enseignantes dans cette Faculté, ont respectivement rédigé la première version des parties 2 et 3 de l'étude. Monsieur Wahid Ferchichi, Professeur agrégé de Droit public dans cette Faculté, a contribué à cette étude dans la phase finale de sa rédaction.

L'étude a été rédigée en français. Sa relecture a été assurée par A Propos. La société International Translation and Interpretation Service s'est chargée de la traduction *en langue arabe*. Nous remercions Diya Shaqqura, étudiant assistant sur les projets en Tunisie, pour la vérification de la version arabe de l'étude.

L'IDDH s'est efforcé d'assurer que toutes les références sont correctes et que les points de vue exprimés sont aussi objectifs que possibles.

Financement: Programme de partenariat Dano-Arabe/Danish Arab Partnership Programme

ISBN 978-87-93605-24-4, version française électronique

ISBN 978-87-93605-25-1, version française imprimée

Composition: SMILE

impression : par SMILE en 400 copies

© 2018 Institut Danois des Droits de l'Homme  
Wilders Plads 8K, DK - 1403 Copenhague K, Danemark  
tél.: +45 3269 8888 [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

Le présent document peut être reproduit, intégralement ou partiellement, à condition que l'auteur et la source soient cités. L'IDDH vise à rendre ses publications aussi accessibles que possible. Nous utilisons des lignes courtes (sans tirets) et un fort contraste pour assurer une lisibilité maximale. Nous cherchons à augmenter le nombre de documents en version pdf disponibles sur notre site web.

**ETUDE  
DES ACTEURS PUBLICS  
DU SYSTÈME TUNISIEN  
DES DROITS DE L'HOMME**



# TABLE DES MATIÈRES

## **1 INTRODUCTION 9**

1.1	Cadre conceptuel de l'étude : le système national de protection des droits de l'Homme et ses acteurs publics	10
1.2	Opportunité de l'étude	13
1.3	Objectif et méthodologie	15
1.4	Structure de l'étude	16

## **2 LES ACTEURS PUBLICS INDÉPENDANTS 17**

2.1	L'Assemblée des représentants du peuple (le parlement)	18
2.1.1	L'organisation interne du parlement	20
2.1.2	Le travail accompli par l'ARP	22
2.2	La Cour constitutionnelle	23
2.2.1	La composition de la Cour constitutionnelle	25
2.2.2	Les compétences de la Cour constitutionnelle	28
2.3	Les institutions de la Justice	32
2.3.1	La justice judiciaire	32
2.3.2	La justice administrative	34
2.4	Les instances constitutionnelles indépendantes	37
2.4.1	Le cadre normatif général des instances constitutionnelles indépendantes	38
2.4.2	L'institution nationale des droits de l'Homme : L'Instance des droits de l'Homme	43
2.4.3	L'Instance supérieure indépendante pour les élections	51
2.4.4	La Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle	52
2.4.5	L'Instance du développement durable et des droits des générations futures.	54
2.4.6	L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption	55
2.4.7	Les autres instances publiques indépendantes	58

### **3 LES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX ET INSTITUTIONS SOUS TUTELLE 65**

	Introduction	65
3.1	Le ministère des Relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme	66
3.1.1	Organisation et structure	67
3.1.2	Les attributions	68
3.1.3	Le travail accompli par le ministère	70
3.2	La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme.	71
3.2.1	Organisation et structure	72
3.2.2	Mandat et fonctions	74
3.2.3	Le travail accompli par la commission interministérielle	76
3.3	Les cellules et points focaux de droits de l'Homme au sein d'autres ministères	78
3.4	Les acteurs sous tutelle	80
3.4.1	Les conseils consultatifs et centres de documentation	80
3.4.2	Autres entités	85
3.4.3	Le centre d'études juridiques et judiciaires	88

### **4 PERSPECTIVES 90**

4.1	Développer les relations et interactions entre les acteurs du système national des droits de l'Homme	91
4.1.1	Interaction entre l'Instance des droits de l'Homme et le pouvoir législatif	92
4.1.2	Interaction entre l'IDH et le pouvoir exécutif	93
4.1.3	Interaction entre l'IDH et le pouvoir juridictionnel	95
4.1.4	Interaction entre l'IDH et les autres instances constitutionnelles	96
4.1.5	Interaction entre l'IDH et les organisations de la société civile	97

4.2	Renforcer certains acteurs-clefs du système	98
4.2.1	La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme	98
4.2.2	L'Instance des droits de l'Homme	99

## **5 Bibliographie 101**

5.1	Monographies, chapitres et articles	101
5.2	Rapports (chronologiquement)	101
5.3	Sites Internet	102





# 1. INTRODUCTION

Le paysage institutionnel de la protection des droits de l'Homme en Tunisie connaît de nombreux ajustements et de profonds remaniements depuis 2011. La Tunisie postcoloniale a vécu deux autocraties caractérisées par des violences politiques et des atteintes systématiques portées aux droits de l'Homme<sup>1</sup>. Le changement de régime en 2011 et l'adoption de la nouvelle Constitution de la République tunisienne du 27 janvier 2014 ont été l'occasion d'un débat profond sur les réformes institutionnelles nécessaires pour établir une démocratie tunisienne, c'est-à-dire un système politique garantissant constitutionnellement l'existence du pouvoir et de ses contre-pouvoirs et assurant la protection des droits de l'Homme de l'ensemble de la population.

La rupture avec l'ancien régime a mené à l'établissement d'acteurs indépendants compétents en matière de droits de l'Homme avant l'adoption de la Constitution de 2014, telle que l'Instance Vérité et Dignité<sup>2</sup> et l'Instance nationale de prévention contre la torture<sup>3</sup>. À partir de 2014, le cadre normatif de ces institutions indépendantes a continué à être développé sur la base de la Constitution. Ces dernières années, plusieurs projets législatifs ont été proposés et certains adoptés, telle que les lois relatives à la Cour constitutionnelle, au code de procédure pénale, au Conseil supérieur de la magistrature, aux violences à l'égard des femmes ou encore à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>4</sup>. Les projets de loi comme par exemple celui portant sur l'Instance des droits de l'Homme sont en cours d'examen.

Aujourd'hui, le paysage institutionnel comprend différents types d'acteurs, indépendants ou sous tutelle gouvernementale, dotés de mandats variés et directement ou indirectement liés à la protection et à la promotion des droits de l'Homme. La transformation du paysage des acteurs publics en un véritable système de protection des droits de l'Homme est en cours. Cette transformation doit trouver un équilibre entre un nécessaire esprit de continuité, la nécessité de corriger les situations les plus problématiques, en renforçant par exemple le rôle de l'institution nationale des droits de l'Homme et en répondant les nouvelles demandes des organes des Nations Unies (torture, personnes handicapées) sans entraîner une superposition de mandats et des rôles de chacun.

- 
1. Sous le président Bourguiba (1956-1987) puis sous le président Ben Ali (1987-2011).
  2. Loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation, JORT n°105 31 décembre 2013, qui crée l'Instance Vérité et Dignité.
  3. Loi organique n°2013-43 du 21 octobre 2013 relative à l'Instance nationale de prévention contre la torture, JORT n°85 25 octobre 2013. Cette instance est le mécanisme national de prévention de la torture mis en place suite à l'adhésion de la Tunisie au protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants, Décret-loi n°2011-5 du 19 février 2011 pris par le président par intérim.
  4. Loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle ; loi organique n°2017-58 du 11 août 2017, relative à l'élimination de la violence à l'égard de la femme ; loi organique n°2017-59 du 24 août 2017, relative à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Le but de cette étude est de présenter une cartographie et une analyse de ce fondement étatique et institutionnel de la protection et de la promotion des droits de l'Homme en Tunisie.

## 1.1 Cadre conceptuel de l'étude : le système national de protection des droits de l'Homme et ses acteurs publics

Cette étude a pour but de permettre une meilleure appréhension du système tunisien des droits de l'Homme dans son ensemble et une compréhension du rôle central de l'infrastructure publique de la protection des droits de l'Homme : ses acteurs, son cadre normatif et les différents processus mis en œuvre au niveau national.

Les droits de l'Homme sont des obligations légales et universelles que les États se sont engagés à garantir dans leur Constitution, leur législation et à travers leurs engagements internationaux<sup>5</sup>. Le système national des droits de l'Homme est un système dans lequel l'État garantit le respect, la protection et la promotion des droits de tous. Cette garantie est assurée lorsque tous les acteurs publics du système national des droits de l'Homme respectent, protègent et promeuvent ces droits assurant ainsi leur mise en œuvre effective au niveau national. Les acteurs non-étatiques du système national des droits de l'Homme, comme les organisations non-gouvernementales, les médias, les syndicats, les entreprises privées etc. participent également à cette action en respectant et promouvant les droits de l'Homme.

Cette définition s'inspire de quelques documents produits au sein des Nations Unies pour tenter de définir et promouvoir la mise en place d'un système national de protection des droits de l'Homme<sup>6</sup>. Ainsi, selon la définition proposée par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, un « système national de protection des droits de l'Homme » se compose d'un cadre légal, d'institutions, de procédures et d'acteurs<sup>7</sup>.

De même, l'Union européenne décrit de la manière suivante les éléments principaux du « système national de protection des droits de l'Homme » : i) des institutions, c'est-à-dire principalement les institutions gouvernementales et les institutions publiques indépendantes au niveau national et au niveau local, ii) le droit national applicable en la matière, iii) les politiques publiques en matière de droits de l'Homme, et iv) la société

5. La Constitution de 2014 consacre son deuxième chapitre à la protection des droits et libertés. De plus, son article 20 dote les instruments internationaux approuvés et ratifiés par le parlement tunisien d'une autorité *supra* législative et constitutionnelle.

6. Haut-Commissariat aux droits de l'Homme : Renforcer l'ONU : *un programme pour aller plus loin dans le changement*, Rapport au Secrétaire général des Nations Unies, 9 septembre 2002, A/57/387 ; Plan Action 2 : « *Strengthening Human Rights-Related UN Action at Country Level: National Human Rights Promotion and Protection Systems* », 2002, un.org/events/action2/ (en anglais). Voir aussi Ramcharan, Bertrand G., « National Responsibility to Protect Human Rights », *Hong Kong Law Journal*, Vol. 39:2, 2009, pp. 361-400 (en anglais).

7. Renforcer l'ONU : *un programme pour aller plus loin dans le changement*, 2002, *op. cit.*

civile et les défenseurs des droits de l'Homme<sup>8</sup>. Dans ces deux approches, le système national de « protection » des droits de l'Homme englobe aussi le respect et la promotion des droits par les acteurs concernés.

Ces premières tentatives de définition du système national des droits de l'Homme soulignent également que les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) jouent un rôle de catalyseur pour que tous les acteurs concernés assurent la protection des droits de tous<sup>9</sup>. Ainsi, pour synthétiser ces définitions, on considèrera qu'un système national de des droits de l'Homme comporte les éléments principaux suivants : des acteurs, un cadre normatif et des procédures et processus de protection et de promotion des droits de l'Homme.

C'est à l'État, dans son ensemble et à travers ses institutions et ses agents, que revient la responsabilité de la mise en place et de l'entretien des éléments fondamentaux du système – les lois, les tribunaux, les parlements, les forces de maintien de l'ordre, etc. Par conséquent, pour qu'un système national des droits de l'Homme (SNDH) fonctionne, certains acteurs publics, procédures et processus, politiques publiques et cadres juridiques doivent exister et fonctionner de manière conforme aux normes des droits de l'Homme : c'est ce que nous appelons l' « infrastructure étatique des droits de l'Homme ». Tous les organes de l'État ont pour responsabilité le respect, la protection et la promotion des droits de l'Homme dans leurs sphères d'action respectives.

De manière générique, le système national des droits de l'Homme se compose de plusieurs types d'acteurs publics :

- Les instances publiques indépendantes chargées, directement ou indirectement, de la protection et de la promotion des droits de l'Homme, comme les institutions nationales des droits de l'Homme, les instances constitutionnelles indépendantes ou les autorités administratives indépendantes ;
- Les services gouvernementaux pertinents (ministères, points focaux des droits de l'Homme, services interministériels de coordination, etc.) ;
- Les cours et tribunaux, y compris les services du ministère public ;
- Les services chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité (police, prisons, services de renseignement, armée) ;
- Le parlement, en particulier la commission chargée des droits de l'Homme ;
- Les organes de gouvernement et administrations territoriales.

---

8. *Manuel destiné aux ambassades des États membres de l'UE: Renforcement des systèmes nationaux de protection des droits de l'Homme*, Division des droits de l'Homme du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, Présidence tchèque de l'Union européenne, 2009 (« Manuel SNPDPH 2019 »).

9. Discours du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, Louise Arbour, à la 19ème session du Comité international de coordination des Institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme, 21 mars 2007, où elle considère les institutions nationales des droits de l'Homme comme la pierre angulaire d'un système robuste de protection des droits de l'Homme, dans lequel elles jouent un rôle central (non publié).

Le système national des droits de l'Homme comprend également l'ensemble des rôles joués en pratique par tous ces acteurs en matière d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques, lois et règlements ayant un rapport direct ou indirect avec les questions relatives aux droits de l'Homme. Cela implique d'envisager la manière dont les acteurs mentionnés ci-dessus participent à :

- L'intégration des normes internationales, régionales et nationales des droits de l'Homme dans les lois adoptées (ou révisées) par le parlement ;
- L'adoption de lois spécifiques lorsque cela est nécessaire (protection des droits de certaines catégories de personnes vulnérables) ;
- Les réformes institutionnelles ;
- L'adoption de programmes d'action et de politiques publiques, y compris les politiques publiques spécifiques portant par exemple sur l'éducation aux droits de l'Homme, l'égalité des genres, etc.

Enfin, aux acteurs et au cadre normatif de l'action de l'État en matière de droits de l'Homme, s'ajoutent un certain nombre de processus auxquels participent les acteurs publics, comme par exemple :

- Le suivi de la mise en œuvre des droits de l'Homme ;
- Les rapports à l'intention des organes des droits de l'Homme au niveau international et régional et le suivi des recommandations des organes supranationaux (Nations Unies, organisations régionales<sup>10</sup>) ;
- Le dialogue continu avec les acteurs non-étatiques (ONG, médias, universitaires) ;
- Le traitement des contradictions et lacunes en matière de mise en œuvre des droits de l'Homme ; et
- Le traitement des plaintes et les mécanismes de réponse aux violations des droits de l'Homme.

Récemment, l'obligation d'établir des organes de mise en œuvre et de surveillance des droits de l'Homme au niveau national est apparue dans des conventions internationales. Ainsi, selon l'article 3 du Protocole facultatif à la Convention internationale de prévention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, chaque État doit mettre en place un mécanisme national de prévention de la torture<sup>11</sup>.

De même, la Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit que les États désignent des points de contact au sein de leur administration pour assurer la mise en œuvre de la Convention. Elle prévoit également la désignation d'un mécanisme public

---

10. Un projet de loi organique portant approbation de l'adhésion de la République tunisienne à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique a été soumis à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) le 7 juillet 2017 pour sa considération. <http://www.legislation.tn/fr/content/projet-de-loi-organique-portant-approbation-de-ladh%C3%A9sion-de-la-r%C3%A9publique-tunisienne-%C3%A0-la-ch> (consulté le 5 novembre 2017).

11. Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New-York, 18 décembre 2002, entré en vigueur le 22 juin 2006 et ratifié par la Tunisie le 29 juin 2011, art. 3 : « Chaque État Partie met en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés mécanisme national de prévention) »

indépendant de surveillance de l'application de la convention. Ce mécanisme devra être basé sur les Principes de Paris relatifs aux institutions nationales des droits de l'Homme<sup>12</sup>. La Convention prévoit aussi que l'État associe la société civile à cette fonction de suivi<sup>13</sup>.

Comprendre le fonctionnement du système national des droits de l'Homme, c'est donc comprendre les mandats et missions de chaque acteur, les rôles de chacun en pratique et les interactions entre acteurs publics et privés, nationaux et supranationaux, ainsi que les éventuelles compétitions entre acteurs publics.

## 1.2 Opportunité de l'étude

Le développement du cadre institutionnel de la protection et promotion des droits de l'Homme se caractérise par un certain nombre de défis tenant à la situation de transition dans laquelle la Tunisie se trouve depuis 2011. Ces défis sont liés à l'élaboration de nouvelles instances constitutionnelles, à l'hypertrophie des institutions publiques dans le domaine des droits de l'Homme ou encore à l'enchevêtrement extrême du champ d'intervention de plusieurs acteurs institutionnels.

Dans cette période de transition, certaines institutions ont commencé à jouer un rôle alors même que la Constitution de 2014 prévoit leur remplacement par d'autres institutions. Ainsi l'institution nationale des droits de l'Homme de la Tunisie est-elle en pleine transformation : le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui existait formellement sous le régime de Ben Ali sans jouer son rôle de gardien des droits de l'Homme, tente de se réformer tout en devant s'adapter à l'établissement de l'Instance des droits de l'Homme issue de la Constitution de 2014. De la même manière, certaines institutions ayant un mandat spécifique en matière de droits de l'Homme, telle que l'Instance Vérité et Dignité (justice transitionnelle) ou l'Instance de prévention contre la torture (qui est le mécanisme national de prévention de la torture), datant toutes deux de 2013, devront établir des mécanismes de coopération avec la nouvelle Instance des droits de l'Homme qui possède un mandat élargi en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme.

Cette étude des acteurs publics tunisiens des droits de l'Homme revêt donc un double intérêt. Du côté tunisien, elle porte un regard rationnel et global sur ces acteurs au moment où leur cadre législatif est en train de se mettre en place ou d'évoluer. Elle permet aussi d'avoir une vision concrète, même si elle n'est parfois que préliminaire, du rôle joué par ces acteurs publics tunisiens en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme en analysant les implications et actions du système national des droits de l'Homme (SNDH) en pratique. Ainsi, cette étude présente et documente aussi un certain nombre d'exemples concrets de l'action des acteurs publics tunisiens.

---

12. Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, Recommandations approuvées par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993).

13. Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006, art. 33.



En ce qui concerne l'Institut danois des droits de l'Homme, cette étude est le résultat d'une démarche de recherche collaborative en partenariat avec des universitaires tunisiens.

### BOX - 1

Cette étude a été réalisée avec le concours d'universitaires de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage. Elle a pu voir le jour grâce aux conseils du Professeur Ghazi Gherairi, Professeur agrégé de droit public dans cette Faculté.

Mesdames Salsabil Klibi et Jinen Limam, enseignantes dans cette Faculté, ont respectivement rédigé la première version des parties 2 et 3 de l'étude. Monsieur le Professeur Wahid Ferchichi, Professeur agrégé de Droit public dans cette Faculté et Président de l'association de défense des libertés individuelles, a contribué à cette étude dans la phase finale de sa rédaction. Stéphanie Lagoutte, chercheuse, et Annali Kristiansen, conseillère, de l'Institut danois des droits de l'Homme (Copenhague, Danemark) ont rédigé la version finale de l'étude.

La présente étude permet également d'illustrer, de documenter et d'analyser en profondeur les mandats et actions des acteurs publics de la protection et de la promotion des droits de l'Homme qui sont au cœur des projets menés par l'Institut. Indépendamment des indicateurs développés pour mesurer les résultats des projets de développement des capacités des acteurs étatiques en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme, il est important de développer des analyses plus approfondies de l'action concrète de ces acteurs dans les différents contextes où les bailleurs de fonds internationaux et autres intervenants en matière de développement des structures et actions en matière de droits de l'Homme financent et déploient leurs activités. Cette étude participe par ailleurs à l'effort engagé par l'Institut danois des droits de l'Homme ces deux dernières années pour conceptualiser les composantes principales du système national des droits de l'Homme (acteurs, cadre normatif et processus) et développer les outils méthodologiques nécessaires à leur renforcement. Enfin, l'étude des acteurs publics tunisiens des droits de l'Homme pourra servir de modèle à des études similaires dans d'autres contextes où il serait aussi nécessaire de comprendre les mandats et rôles de tous les acteurs du système national des droits de l'Homme avant de prévoir des actions de renforcement.

### 1.3 Objectif et méthodologie

L'objectif de la présente étude est de proposer un aperçu du système tunisien des droits de l'Homme dans son ensemble et de permettre une meilleure compréhension du rôle central de l'infrastructure publique de la protection et de la promotion des droits de l'Homme (acteurs, cadre normatif et processus). L'étude propose donc de cartographier et analyser cette infrastructure publique, d'en identifier les potentiels tout en posant un certain nombre de questions en ce qui concerne les défis et difficultés existant dans le contexte tunisien dans le but d'ouvrir une discussion pragmatique et documentée sur le système tunisien de protection des droits de l'Homme.

Quelques études dressent déjà une cartographie des acteurs du système tunisien des droits de l'Homme avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2014<sup>14</sup>. Il faut néanmoins mettre cette cartographie des acteurs et des mandats à jour en analysant les projets et textes de loi plus récents, les sources doctrinales, les rapports portant sur les institutions publiques tunisiennes, etc. De plus, il est nécessaire d'accompagner cette cartographie d'une analyse plus approfondie de la pratique de ces acteurs pour comprendre leurs rôles ainsi que les relations et interactions existantes, ou qui devraient exister, entre ces acteurs publics et les acteurs privés (organisations de la société civile) ainsi qu'avec les mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme.

L'étude s'appuie entre autres sur la méthodologie développée par l'Institut danois des droits de l'Homme (IDDH). Il s'agit ici d'identifier, de documenter et d'analyser les mandats et rôles des acteurs publics du système national des droits de l'Homme ainsi que les lacunes et les obstacles rencontrés dans l'infrastructure étatique des droits de l'Homme. Une telle démarche conduit à établir une cartographie et une analyse intégrée de plusieurs ou de tous les acteurs étatiques du système national des droits de l'Homme, de leurs missions/mandats, de leur rôle en pratique et des interactions qui existent entre ces acteurs étatiques, et avec d'autres acteurs du système national et international des droits de l'Homme (organisations de la société civile, acteurs étatiques et non-étatiques des droits de l'Homme, au niveau international et régional, entreprises privées, etc.). La présente étude s'intéresse également au rôle que jouent ces acteurs dans le maintien et la mise en œuvre d'un cadre des droits de l'Homme et leur participation aux processus des droits de l'Homme. Cette analyse documentée permet d'identifier les lacunes et obstacles que doit surmonter l'infrastructure étatique des droits de l'Homme.

14. Voir les études publiées par Al-Kawakibi Democracy Transition Centre : *Structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie - Quelle évolution ? Novembre 2013 - Novembre 2014*, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et participation d'Ahmed Aloui, Tunis, Al-Kawakibi Democracy Transition Centre, 2015; *Structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie*, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et contribution de Monia Ammar, Tunis, Al-Kawakibi Democracy Transition Centre, 2013. Voir aussi : Kaddour, Souheil : « La gouvernance des droits de l'Homme en Tunisie post-révolutionnaire : état des lieux, difficultés et opportunités », *La Revue des droits de l'Homme [en ligne]*, vol. 6, 2014 (consulté le 4 décembre 2014) et *Les acteurs en droits humains en Tunisie*, Amor Boubakri, 2014.

Les auteurs de cette étude ont donc dû passer en revue les différents textes juridiques qui ont établi et organisé ces acteurs ainsi qu'un certain nombre de textes plus généraux portant sur la protection et la promotion des droits de l'Homme. Cet arsenal juridique comprend la Constitution tunisienne, qui constitue la norme suprême de l'ordre juridique national, les différents textes internationaux des droits de l'Homme auxquels la Tunisie a adhéré et les textes législatifs les plus importants relatifs à l'exercice de ces droits et à la mise en place des institutions analysées. Une revue de la doctrine a permis de connaître la représentation que se font les chercheurs, mais aussi les acteurs publics ou privés qui s'intéressent aux droits de l'Homme, de l'état de ces derniers en Tunisie, dans les textes et sur le terrain. Enfin, des données empiriques sont venues compléter les informations issues de la revue doctrinale et ce, grâce à des entretiens effectués auprès de différents acteurs publics, sur la façon dont ils appréhendent leurs rapports réciproques et leur positionnement sur le terrain de la protection et de la garantie des droits de l'Homme.

Cette étude a pour objectif de contribuer à des discussions informées sur les acteurs publics du système tunisien des droits de l'Homme en vue d'un développement continu et d'un renforcement du respect, de la protection et de la promotion des droits de l'Homme en Tunisie.

## 1.4 Structure de l'étude

La présente étude envisage le mandat et le rôle des acteurs publics du système tunisien des droits de l'Homme en distinguant deux catégories d'acteurs publics : les acteurs indépendants ou acteurs hors-tutelle d'une part (partie 1), et les acteurs gouvernementaux ou acteurs sous tutelle administrative d'autre part (partie 2). L'étude se concentre sur les acteurs publics ayant un mandat national. Les administrations publiques dotées soit d'une mission plus spécifique, comme les organes de maintien de l'ordre ou les autorités pénitentiaires, soit d'une mission locale ou décentralisée (administrations locales) sont exclues de cette étude. Ceci s'explique par le fait qu'il est difficile, à l'heure actuelle, d'analyser le mandat de protection et de promotion de ces acteurs en Tunisie du fait des nombreux changements et défis rencontrés dans leur organisation (la décentralisation est en cours)<sup>15</sup> et leur fonctionnement (la police et l'administration pénitentiaire font face à d'immenses défis en matière de respect des droits de l'Homme)<sup>16</sup>.

La troisième partie de cette étude se concentre sur l'insertion de ces différents acteurs dans le nouveau paysage institutionnel des droits de l'Homme en Tunisie, qu'il s'agisse des interactions entre acteurs publics ou de leur coopération avec les acteurs privés (ONG, etc.) du système national des droits de l'Homme.

15. Proposition de loi organique n°23-2016 du 11 mai 2016, relative aux collectivités locales (<https://majles.marsad.tn/2014/fr/docs/57a320d0cf44126c17c5e1a1>); Projet de loi organique n°48-2017 du 5 mai de 2017, portant promulgation du code des collectivités locales (<https://majles.marsad.tn/2014/fr/lois/591dbe75cf4412226ec753d9/texte>).

16. Voir par exemple les paragraphes 25 à 38 (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne de *la Compilation concernant la Tunisie. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme*, présentée dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), 20 février 2017, A/HRC/WG.6/27/TUN/2.

## 2. LES ACTEURS PUBLICS INDÉPENDANTS

Le paysage institutionnel tunisien constitué par les acteurs responsables du respect, de la protection et de la promotion des droits de l'Homme est aujourd'hui riche, diversifié et polymorphe. De nouveaux acteurs se sont ajoutés à ceux qui étaient déjà en place avant 2011. Ce qui a considérablement changé dans ce paysage institutionnel n'est pas tant le nombre ni la nature des acteurs qui le composent, que leur statut et les pouvoirs dont ils disposent et par là même, les rapports qui vont désormais s'instaurer entre eux. En effet, le passage d'un régime dictatorial à un régime ouvert a offert à d'anciens acteurs une liberté d'action, mais aussi d'information du public sur l'état des libertés, qui n'existait pas avant 2011. C'est le cas essentiellement de la société civile. Cependant, cette transition a aussi doté des acteurs publics d'une indépendance dont ils ne disposaient pas avant. Le renforcement de cette indépendance trouve sa source non seulement dans le changement de régime mais également dans son inscription dans la Constitution.

C'est en particulier le cas du pouvoir judiciaire, dont la Constitution de 2014 fait le principal responsable de la protection des droits de l'Homme. La Constitution a proclamé l'indépendance de ce pouvoir et a créé les mécanismes susceptibles de garantir cette indépendance. Les nouveaux acteurs publics que constituent les instances constitutionnelles indépendantes annoncent l'arrivée de nouveaux contre-pouvoirs et présagent d'un exercice modéré du pouvoir et d'un renforcement de l'état de droit qui soit aussi celui de l'État des droits. Tous les acteurs, qu'ils soient anciens ou nouveaux, publics ou non-gouvernementaux, soumis à tutelle ou indépendants, se rejoignent sur une mission commune : la protection et la promotion des droits de l'Homme.

Toutefois, il est nécessaire de relever que l'existence d'une pluralité d'acteurs institutionnels en charge de la protection des droits de l'Homme en Tunisie ne posait pas de problème avant 2011. En effet, ces organismes publics, à l'image du médiateur de la République ou même des juridictions, fonctionnaient sous la mainmise du pouvoir exécutif et plus exactement du Président de la République. Ces institutions opéraient donc à l'initiative d'une seule autorité dont ils se contentaient d'exécuter la politique. Les conflits et télescopages entre ces institutions sans véritable autonomie demeuraient limités dans la mesure où c'est le pouvoir exécutif et plus particulièrement le chef de l'État qui déterminait la marge de manœuvre de chacune d'elles.

Le problème de l'optimisation du paysage institutionnel et du fonctionnement des différents acteurs qui le constituent ne se pose donc en définitive que lorsque ceux-ci jouissent d'une réelle indépendance et liberté d'action. L'optimisation de l'action de ces différents acteurs est d'autant plus importante qu'elle prend des formes différentes. Elle peut ainsi faire l'objet d'un séquençage qui permettra d'ordonner l'intervention de chacun

de ces acteurs et de faire en sorte qu'ils agissent de manière coordonnée, en se complétant et s'appuyant les uns sur les autres et non pas de s'inscrire dans une attitude de duplication des interventions, voir de conflits.

La présente partie porte sur les acteurs publics indépendants. Il s'agit ici d'acteurs publics dont la nouvelle Constitution garantit ou renforce l'indépendance institutionnelle vis-à-vis du pouvoir exécutif : la Cour constitutionnelle, les institutions de la justice et les nouvelles instances constitutionnelles indépendantes. Nous y avons ajouté le parlement. Il détient le pouvoir législatif et constitue avec le pouvoir judiciaire un contrepoids vis-à-vis de la troisième branche du pouvoir de l'État que constitue le pouvoir exécutif. Ces acteurs publics indépendants ne font l'objet d'aucune tutelle, formelle ou informelle, du pouvoir exécutif.

L'indépendance des instances publiques est centrale pour la protection et la promotion des droits de l'Homme. C'est une notion complexe qui combine :

- l'indépendance statutaire, institutionnelle, et des personnels employés dans ces institutions,
- l'autonomie financière dans le cadre du budget de l'État et des choix budgétaires effectués par le gouvernement et le parlement,
- et une volonté politique (dans les choix constitutionnels, législatifs, réglementaires et budgétaires) de donner à l'État les moyens de remplir ses obligations de respect, protection et promotion des droits de l'Homme.

Il s'agit donc d'une indépendance qui se construit à la fois sur une base formelle garantie dans la Constitution ou dans des lois organiques d'une part et sur une pratique continue de cette indépendance par les acteurs concernés d'autre part.

Nous envisagerons successivement dans cette partie : l'Assemblée des représentants du peuple - le parlement (2.1.), la Cour constitutionnelle (2.2), les institutions de la justice (2.3) et les instances constitutionnelles indépendantes mise en place par la Constitution de 2014 (2.4).

## **2.1 L'Assemblée des représentants du peuple (le parlement)**

L'ensemble de l'activité parlementaire, dans ces fonctions législatives, budgétaires ou de contrôle, a des effets sur tous les droits de l'Homme (politiques, civils, économiques, sociaux ou culturels). Afin de permettre à l'État de remplir ses obligations de respect, de protection et de promotion des droits de l'Homme, le parlement doit remplir certaines tâches principales :

- participer au processus de ratification des traités internationaux en matière de droits de l'Homme et les incorporer dans le droit interne ;



- s'assurer que les nouvelles lois ou les projets de loi soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'Homme ;
- veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre de lois et de politiques spécifiques (générales et thématiques) relatives à la protection des droits de l'Homme et s'assurer qu'un budget suffisant est alloué à leur mise en œuvre ;
- assurer le suivi des recommandations des organes de suivi des traités des Nations Unies ou d'autres mécanismes relatifs aux droits de l'Homme ;
- initier ou participer à la création d'institutions des droits de l'Homme (par exemple : les institutions nationales des droits de l'Homme - INDH) et d'autres mécanismes dans la société, qui visent à protéger les droits de l'Homme ;
- soulever au parlement les questions spécifiques de violations des droits de l'Homme, y compris en ce qui concerne la protection des personnes ;
- créer des commissions parlementaires spéciales pour les droits de l'Homme<sup>17</sup>.

La présente section est consacrée au rôle du parlement tunisien en matière de protection et de garantie des droits de l'Homme et aux structures mises en place au sein de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) pour garantir ce rôle.

La compétence du parlement en matière de réglementation de l'exercice des droits et libertés est communément admise dans les démocraties contemporaines. La loi est, de par la procédure suivie pour son adoption, le fruit d'une délibération entre les différentes formations politiques qui représentent les différentes composantes du corps social. Cette délibération permet non seulement le déploiement d'une argumentation, mais constitue également un moyen de canaliser les différends entre les acteurs politiques. La délibération permet enfin et surtout de rendre publiques les opinions et positions de ces acteurs sur les questions relatives aux droits de l'Homme et de les en rendre, ainsi, redevables. Le parlement se présente ainsi comme la sphère institutionnelle d'exercice de la liberté sociale mais aussi comme le lieu de formation d'une opinion commune sur cette liberté.

Il faut noter qu'en Tunisie, le rôle de l'ARP en matière de droits de l'Homme a fait l'objet d'un aménagement particulier en vertu de l'article 65 de la Constitution : il s'agit de la réserve de loi, qui consiste à créer un domaine d'intervention protégé au profit du législateur. Néanmoins, l'article 70 de la Constitution prévoit aussi la possibilité d'une délégation législative du parlement au profit du pouvoir exécutif, dans les matières que cette constitution lui a réservées. Cette délégation est assortie de précautions processuelles en amont et en aval de son exercice et de précautions matérielles<sup>18</sup>.

---

17. Manuel SNPDPH 2019, op. cit. p. 91.

18. L'article 70 de la Constitution prévoit que la mise en œuvre de la délégation est rigoureusement limitée à deux cas de figure. Le premier est celui où le parlement serait dissous. Dans ce cas, le chef de l'État peut légiférer par voie de décret-loi pris en accord avec le chef du gouvernement. Le second cas de figure est celui où le parlement, de son propre chef, déléguerait par une loi votée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, pour une durée déterminée qui ne peut excéder, en tout état de cause, les deux mois et pour un objectif déterminé, le droit pour le chef du gouvernement, de prendre des décrets lois dans les matières qui relèvent du domaine de la Loi.

## 2.1.1 L'organisation interne du parlement

Le travail au sein du parlement est organisé de manière à ce qu'il soit optimisé, de sorte que l'accomplissement de ses fonctions, qu'il s'agisse de l'examen, de la discussion, de l'adoption des lois ou du contrôle du pouvoir exécutif, se fasse de manière aussi rapide et coordonnée que le permet la structure collégiale d'un organe de la dimension du parlement. Ainsi, outre les dispositions générales sur la question qui figurent dans la Constitution<sup>19</sup> où la question de l'institution de commissions de diverses natures est évoquée, c'est le règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple qui traite de la structure interne du parlement et de son mode de fonctionnement<sup>20</sup>.

La structure générale du parlement comporte une présidence<sup>21</sup>, un bureau<sup>22</sup> et des commissions de trois sortes. Le règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple consacre l'intégralité de son Titre V aux commissions, à leur nature, à leur composition, à leur rôle et à leur mode de fonctionnement<sup>23</sup>. Ainsi, l'article 63 du règlement intérieur prévoit que l'ARP crée des commissions permanentes, des commissions spéciales, de même qu'il peut créer des commissions d'investigation. Les commissions permanentes sont au nombre de neuf<sup>24</sup>. L'une d'entre elles est dédiée à la législation générale et une autre aux droits et libertés et les relations extérieures. Conscients qu'il peut y avoir un chevauchement et donc des différends entre les commissions concernant leur domaine d'intervention, les députés ont prévu, dans le règlement intérieur, un article<sup>25</sup> qui dispose, qu'en cas de conflit entre commissions sur un dossier déterminé, le conflit est renvoyé au président de l'Assemblée qui le confie au bureau de celle-ci. Il revient au bureau de l'ARP de trancher ce conflit.

La Commission des droits et libertés et des relations extérieures est comme son nom l'indique chargée d'examiner les projets de lois touchant les droits et libertés. Il est important de relever que le règlement intérieur prévoit, d'abord, que les sessions des commissions sont publiques sauf décision contraire de la commission elle-même, décision qui doit être prise à la majorité<sup>26</sup>. Il prévoit ensuite la faculté accordée à la

---

19. Article 59 de la Constitution : « L'Assemblée des représentants du peuple crée, en son sein, des commissions permanentes et des commissions spéciales qui seront composées et au sein desquelles les responsabilités seront réparties sur la base de la représentation proportionnelle.

L'Assemblée des représentants du peuple peut constituer des commissions d'investigation. Il est du devoir de tous les pouvoirs de l'aider dans l'accomplissement de ses missions. »

20. Règlement intérieur de l'ARP adopté lors de la séance plénière du lundi 2 février 2015. Une traduction non officielle est proposée par le Centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit (DCAF) et publiée sur la base de données de la législation du secteur de la sécurité en Tunisie (<http://legislation-securite.tn>)

21. Selon la Constitution, art. 59 : le président de l'Assemblée des représentants du peuple est élu par ses pairs, à la première réunion du parlement.

22. Règlement intérieur de l'ARP, Titre III, art. 53 à 59, sur le bureau de l'Assemblée des représentants du peuple.

23. *Idem*, Titre V, art. 63 à 100, comprend entre autres une partie consacrée aux commissions permanentes, une autre aux commissions spéciales et une troisième aux commissions d'investigation.

24. Selon le règlement intérieur, art. 87, la mission principale de ces commissions est la contribution à l'activité législative de l'Assemblée.

25. *Idem*, art. 91.

26. *Idem*, art. 75.

commission de recourir à l'expertise de toute personne susceptible d'apporter son aide ou d'éclairer les travaux de ladite commission sur un sujet déterminé. Mais le règlement intérieur prévoit surtout que les commissions œuvrent à interagir avec la société civile qui est invitée à faire des propositions, soit sous forme écrite ou en assistant aux réunions des commissions<sup>27</sup>.

La Commission des droits et libertés et des relations extérieures est composée de 18 membres ayant des profils professionnels divers. Conformément à l'article 46 de la Constitution selon lequel l'État œuvre à réaliser la parité dans les assemblées élues, une représentation égale des deux sexes y est assurée.

La Commission est chargée de l'examen des projets, propositions et questions concernant :

- Les libertés publiques et les droits de l'Homme ;
- L'amnistie générale et la justice transitionnelle ;
- Les affaires religieuses ;
- La société civile et les médias ;
- Les relations extérieures et la coopération internationale<sup>28</sup>.

La Commission des droits et libertés et des relations extérieures est chargée de l'examen des projets de lois avant leur présentation en session plénière de l'ARP. La commission examine ainsi de nombreux projets en matière de relations extérieures, comme par exemple le projet de loi organique n°31-2015 portant approbation de l'accord cadre relatif à la coopération commerciale et économique entre le gouvernement de la République tunisienne et le marché commun de l'Amérique du Sud (Le Mercosur)<sup>29</sup>. En matière de droits et libertés, la commission a examiné le projet de loi organique n°60-2016 relatif à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, déposé le 27 juillet 2016 et adopté le 26 juillet 2017, ou le projet de loi organique n°42-2016 relatif à l'Instance des droits de l'Homme déposé le 17 juin 2016<sup>30</sup>. En ce qui concerne ce projet de loi, la Commission a organisé, en juin 2017, un séminaire pour ses membres dont l'objectif était d'élucider et de discuter le rôle et les responsabilités d'une telle instance ainsi que le contenu du projet de loi.

Finalement, il est important de noter que la Tunisie a accordé à l'opposition politique un statut constitutionnel à part entière au sein de l'ARP, et lui a garanti des droits de nature à en faire un acteur politique réel. Ainsi, l'article 60 de la Constitution affirme que l'opposition est une composante fondamentale de l'Assemblée des représentants du peuple et qu'elle dispose des droits qui lui permettent de promouvoir des fonctions pour l'accomplissement de son rôle représentatif. La présence de l'opposition et les droits qui lui sont constitutionnellement reconnus, lui permettent, lors de l'élaboration de la

---

27. *Idem*, art. 80.4.

28. Voir les informations sur le site de l'observatoire « Marsad » et la partie qui concerne le « Majles », i. e. l'ARP. <https://majles.marsad.tn/2014/fr/assemblee/commissions/54e3118312bdaa29f8df503a> (consulté le 12 septembre 2017).

29. *Idem*.

loi et plus particulièrement de sa discussion, y compris au sein des commissions, de faire entendre sa voix, de faire valoir son opinion, pas nécessairement ni exclusivement sur des considérations d'ordre juridique, notamment au regard de sa conformité à la Constitution, mais aussi et surtout sur leur opportunité politique.

### 2.1.2 Le travail accompli par l'ARP

L'ARP a accompli un grand travail depuis son entrée en fonction. En matière de droits de l'Homme, elle a adopté quelques grandes lois organiques nécessaires à la consolidation du système national des droits de l'Homme. Ce travail s'est accompagné de débats et de discussions parfois houleuses. Nous ne mentionnerons ici que brièvement ces textes importants que nous traiterons plus loin dans cette première partie.

En premier lieu, l'ARP a adopté les lois organiques sur la Cour constitutionnelle<sup>31</sup> et le Conseil supérieur de la Magistrature (CSM)<sup>32</sup>. La destinée de ces deux lois était liée puisque le CSM devait être en place pour nommer quatre des 12 membres de la Cour constitutionnelle.

L'ARP a ensuite voté deux lois de fond portant l'une sur la réforme du Code de procédure pénale en 2016<sup>33</sup> et l'autre, sur les violences faites aux femmes, en 2017<sup>34</sup>.

En application du titre VI de la Constitution relatif aux instances constitutionnelles indépendantes, l'ARP s'est attachée à établir un cadre commun pour ces instances et à adopter les lois organiques portant création de ces instances. En 2017, l'ARP établit donc l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>35</sup>. Cette Instance est créée avant l'adoption de la loi organique mettant en place le cadre commun aux instances constitutionnelles indépendantes, ce qui ne va pas sans créer quelques confusions<sup>36</sup>. Le cadre commun de ces instances<sup>37</sup> a été adopté par l'Assemblée des représentants du peuple le 5 juillet 2017, puis examiné par l'Instance provisoire de

---

30. *Idem*.

31. Loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour constitutionnelle, JORT n°98 du 8 décembre 2015, p. 2926 (version officielle en langue française). Voir *infra* section 2.2 sur la Cour constitutionnelle.

32. Loi organique n°2016-34 du 28 avril 2016, relative au Conseil supérieur de la magistrature, JORT n°35 du 29 avril 2016, p. 1395 (version officielle en langue française pour information).

33. Loi n°2016-5 du 16 février 2016, modifiant et complétant certaines dispositions du code de procédure pénale, JORT n°15 du 19 février 2016, p. 487 (version officielle en langue française pour information).

34. Loi organique n°2017-58 du 11 août 2017, relative à l'élimination de la violence à l'égard de la femme, JORT n°65 du 15 août 2017, p. 2586 (version *en langue arabe*, la version officielle en langue française n'a pas été encore publiée. Toutefois, une traduction faite par le DCAF est disponible sur le site : [www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn).)

35. Loi organique n°2017-59 du 24 août 2017, relative à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, JORT n°61 du 1er août 2017, p. 2475 (version *en langue arabe*. À la date du 24 septembre, la version officielle en langue française n'a pas encore été publiée). Voir *infra* 2.4.6 sur l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

36. Voir *infra* 2.4.6 sur l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

37. Projet de loi organique n°30-2016, relatif aux dispositions communes aux Instances constitutionnelles. Voir *infra* 2.4.1 sur le cadre normatif général des instances constitutionnelles indépendantes.

contrôle de constitutionnalité des projets de lois (IPCCPL) qui a rendu sa décision le 8 août 2017. A l'heure actuelle (octobre 2017), l'ARP n'a pas encore réexaminé le projet à la lumière de la décision de l'IPCCPL. Enfin, le projet de loi organique n°42-2016, relatif à l'Instance des droits de l'Homme (IDH) a été déposé par le Gouvernement tunisien auprès de l'Assemblée des représentants du peuple le 17 juin 2016. Ce projet n'a pas encore été examiné par les commissions spécialisées au sein de l'ARP<sup>38</sup>.

## 2.2 La Cour constitutionnelle

Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des droits et libertés est fondamental. En effet, la menace sur les droits et libertés ne vient pas uniquement des agissements du pouvoir exécutif. Elle peut également venir des représentants du peuple formant le pouvoir législatif. On a longtemps cru la loi capable de concilier l'autorité nécessaire d'un pouvoir éclairé à la promotion de la liberté, en faisant confiance au législateur interprète de la volonté générale<sup>39</sup>. Toutefois, on a vu des parlements adopter des lois attentatoires aux droits et libertés, quand bien même ces derniers étaient garantis par la Constitution. En réaction, un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois a été introduit, puis s'est étendu à partir de la deuxième moitié du XXème siècle, permettant ainsi d'atténuer cette propension des représentants du peuple à ignorer le texte constitutionnel. Dans tous les pays, l'instauration de la justice constitutionnelle, et la limitation de la souveraineté parlementaire qui en découle, ne se sont pas faites sans difficultés, notamment en raison d'une farouche résistance politique.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tunisie a été complètement écarté dans le texte initial de la Constitution du 1er juin 1959, dans lequel on s'était limité à reconnaître que « Le Président de la République est le garant... du respect de la Constitution... » (art. 41). Toutefois, et à partir de 1987, deux événements principaux ont marqué le contrôle de constitutionnalité. En premier lieu, alors que le juge judiciaire (en première instance et en appel) a reconnu sa compétence en la matière, la Cour de cassation a rendu, en un temps record, un jugement pour interdire aux tribunaux judiciaires de statuer sur la question<sup>40</sup>. En second lieu, et par décret du Président de la République, il a été créé un Conseil constitutionnel, ayant un rôle consultatif, qui donnait son avis, à la seule demande du Président de la République, sur la constitutionnalité des projets de loi. Ce conseil a fait l'objet d'une loi en 1992 et il a été constitutionnalisé en 1995<sup>41</sup>.

38. Voir *infra* 2.4.2 sur l'Instance des droits de l'Homme.

39. Voir à ce sujet, J. Krynen, *L'État de la justice. France, XIIIème, XXème siècle, tome II, L'emprise contemporaine du juge*, Paris Gallimard, 2012, en particulier le chapitre VII, le surgissement de la justice constitutionnelle.

40. La décision de première instance a été rendue par le Tribunal de première instance de Kairouan le 24 décembre 1987, reconnaissant la compétence du juge à contrôler la constitutionnalité des lois. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Sousse le 11 avril 1988. Toutefois, la décision de la Cour de cassation n°2797 du 1er juin 1988 a cassée celle de la Cour d'appel en retenant que le pouvoir judiciaire doit se limiter à appliquer les lois, et qu'il ne lui revient pas d'examiner la constitutionnalité des lois. Cette décision a été confirmée quelques semaines plus tard par la même juridiction (Cour de cassation, décision du 23 juin 1988).

41. Loi constitutionnelle n° 95-90 du 6 novembre 1995.



En effet, la Constitution tunisienne de 1959, après les modifications de 1995 et de 2002<sup>42</sup>, 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<sup>43</sup>.

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.

En Tunisie, à la suite des événements de 2011, le Conseil constitutionnel a été dissous tout comme les deux chambres du parlement<sup>44</sup>. Trois ans plus tard, la nouvelle Constitution a institué une Cour constitutionnelle<sup>45</sup> et a renvoyé au législateur le soin d'adopter une loi portant organisation de cette cour. Le projet de loi organique n°48-2015 relatif à la Cour constitutionnelle a été soumis à l'ARP par le ministère de la Justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle le 7 juillet 2015<sup>46</sup>. La loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015, relative à la Cour Constitutionnelle a été adoptée par l'ARP<sup>47</sup>.

La Cour constitutionnelle n'est toujours pas en place en octobre 2017.

Les constituants étaient conscients que l'instauration de la Cour constitutionnelle prendrait du temps. Ils étaient aussi au fait du nombre considérable de lois qui devaient être adoptées pour l'application de la Constitution, dont la loi électorale, celle relative au Conseil supérieur de la magistrature et celle relative à la Cour constitutionnelle elle-même, pour ne citer que des lois qui concernent toutes directement les droits et libertés. Ils ont donc prévu dans les dispositions transitoires de la Constitution la création d'une Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi (IPCCPL)<sup>48</sup>. Cette instance, instituée en 2014<sup>49</sup>, est composée de six membres<sup>50</sup>. Son rôle est resté limité pour différentes raisons. Ces membres n'exercent pas leur rôle à plein temps<sup>51</sup> et continuent à

42. Loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1er juin 2002, ratifiée par le référendum du 26 mai 2002.

43. Selon l'article 72 de la Constitution du 1er juin 1959 : « La saisine du Conseil est obligatoire pour les projets de lois organiques, le projets de lois prévus à l'article 47 de la constitution, ainsi que les projets de lois relatifs aux modalités générales d'application de la Constitution, à la nationalité, à l'état des personnes, aux obligations, à la détermination des crimes et délits et aux peines qui leur sont applicables, à la procédure devant les différents ordres de juridictions, à l'amnistie, ainsi qu'aux principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels, de l'enseignement, de la santé publique, du droit de travail, et de la sécurité sociale... ». Le Conseil était obligatoirement saisi pour les traités relatifs à l'Unité du Maghreb Arabe. Il statuait sur les recours relatifs aux élections, la régularité des référendums. De même, c'était le Conseil constitutionnel qui devait constater la vacance définitive de la Présidence de la République (Constitution du 1er juin 1959, Art. 59).

44. Cette dissolution a été opérée en vertu de l'article 2 du décret-loi n°2011-14 du 23 mars 2011

45. Constitution, Titre V, le Chapitre II sur le pouvoir juridictionnel est dédié à la Cour constitutionnelle.

46. Voir *infra* 2.4.6 sur l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

47. JORT n° 98 du 8 décembre 2015, p. 2926 (version officielle en langue française). Cette loi n'a pas fait l'objet d'un recours devant l'ICCPL (octobre 2017).

48. Constitution, art. 148 (7).

49. Loi n°2014-14 du 18 avril 2014, JORT n°32 du 24 avril 2014.

50. *Idem*, art. 4 : le premier président de la Cour de cassation, le premier président du Tribunal administratif et le premier président de la Cour des comptes, ainsi que trois autres membres nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale constituante, le chef de l'État et le chef du gouvernement parmi les juristes.

51. Loi n°2014-14, art. 16.

exercer leurs fonctions après leur nomination à l'instance<sup>52</sup>. De plus, cette instance peut uniquement être saisie par le Président de la République ou par 30 députés<sup>53</sup> : même si ce nombre n'est pas très élevé (30 sur les 217 membres de l'ARP), il s'est avéré souvent difficile de réunir ce quorum. Dans un grand nombre de cas, les lois ont été promulguées et publiées sans saisine de l'IPCCPL. De plus, l'IPCCPL statue uniquement sur les projets de lois et n'examine pas la constitutionnalité des lois déjà applicables<sup>54</sup>.

Néanmoins, l'IPCCPL a rendu des décisions importantes et laissera un héritage jurisprudentiel qui pourrait intéresser la future Cour constitutionnelle<sup>55</sup>. On peut citer ici à titre d'exemples les décisions portant sur :

- la loi organique °2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum<sup>56</sup>;
- la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature<sup>57</sup> ;
- la loi organique n°2017-59 du 24 août 2017, relative à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>58</sup>;
- le projet de loi organique n°30-2016, relatif aux dispositions communes aux Instances constitutionnelles<sup>59</sup>.

## 2.2.1 La composition de la Cour constitutionnelle

La Constitution et la loi n°2015-50 définissent la Cour constitutionnelle comme une instance juridictionnelle indépendante, dont les décisions et avis s'imposent à tous les pouvoirs<sup>60</sup>. La Constitution de 2014 a précisé la nature de la Cour

52. *Idem*, art. 5.

53. Loi n°2014-14, art. 18.

54. *Idem*, art. 3.

55. L'IPCCPL a rendu 9 décisions en 2014, 4 décisions en 2015, 7 décisions en 2016 et, jusqu'au 24 septembre 2017, elle a rendu 7 décisions en 2017.

56. Cette loi votée par l'ARP le 1er mai 2014 a donné lieu à quatre décisions le 19 mai 2014. Les recours avaient pour objet la parité homme/femmes, la délimitation des circonscriptions électorales, le contentieux électoral et la caution financière due par les candidats à la présidence de la République. De plus, l'article 6 de cette loi interdit aux forces de sécurité et aux militaires de voter. Ce recours a donné lieu à un renvoi du dossier au Président de la République, par une lettre qui lui a été adressée par l'IPCCPL le 20 mai 2014, sur la base du dernier paragraphe de l'article 23 de la loi n°2014-14 qui dispose qu' « [e]n cas d'expiration du délai prescrit à l'article 21 (dix jours prorogables une seule fois d'une semaine), sans que l'instance ne rende sa décision, elle est tenue de transmettre immédiatement le projet au Président de la République ». La loi a été promulguée le 26 mai 2014.

57. IPCCPL, décision n°1/2016 du 22 avril 2016, (*en langue arabe*) non publiée au JORT. On peut lire dans cette décision : « L'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des Lois a décidé de renvoyer au Président de la République le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature dans la forme où il a été voté par l'Assemblée des représentants du peuple, lors de sa session plénière du 23 mars 2016 et ce en raison de l'impossibilité d'obtenir la majorité des voix requise par la loi du 18 avril 2014 relative à l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois. »

58. IPCCPL, décision n°7/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi relatif à l'Instance de la Bonne Gouvernance et de la Lutte contre la Corruption, JORT n°67 du 24 août 2017, p. 2709 (*en langue arabe*) : conformité. Voir *infra* 2.4.6 sur l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

59. IPCCPL, décision n°4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT n°65 du 15 août 2017, p. 2579 (*en langue arabe*) : non-conformité. Voir *infra* 2.4.1 sur le cadre normatif commun aux instances constitutionnelles indépendantes.

60. Constitution, art. 118, et loi n°2015-50, art. 5 al. 4.

constitutionnelle, sa composition et la désignation de ses membres<sup>61</sup>, son mandat et sa saisine, les délais et les procédures, et les limites de son intervention<sup>62</sup>. L'article 124 de la Constitution renvoie à une loi organique qui détermine l'organisation de la Cour, les procédures applicables, et les garanties dont bénéficient ses membres. C'est en application de cet article que la loi n°2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la Cour constitutionnelle a été adoptée.

La Cour se compose de 12 membres qui seront considérés comme des magistrats dès leur nomination; leur mandat dure 9 ans et n'est pas renouvelable<sup>63</sup>.

La désignation des membres de la Cour constitutionnelle revient à trois autorités distinctes, représentant les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire<sup>64</sup>. Ainsi, les 12 membres de la Cour constitutionnelle, dont les Trois-quarts doivent être des spécialistes en droit, sont désignés de la manière suivante :

- L'ARP procède à l'élection de 4 membres (dont 3 juristes) à la majorité des deux tiers parmi les 4 candidatures présentées par bloc ou groupe de députés (n'appartenant pas aux blocs) ;
- Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) procède à l'élection de 4 membres (dont 3 juristes) à la majorité des deux tiers parmi les 4 candidatures présentées par chaque conseil composant le CSM ;
- Le Président de la République désigne quant à lui 4 membres, dont 3 juristes<sup>65</sup>.

Ce mode de désignation favorise l'indépendance de la Cour, dans la mesure où le recrutement de ses membres n'est pas entre les mains d'un seul et unique pouvoir. Les membres de la Cour doivent aussi être « compétents, indépendants, neutres et honnêtes »<sup>66</sup>.

En ce qui concerne l'indépendance et la neutralité des juges à la Cour constitutionnelle, la Constitution garantit l'indépendance de la Cour dans son ensemble et dispose également que « Le cumul de mandat de membre à la Cour constitutionnelle avec toute autre fonction ou mission est interdit<sup>67</sup>. » Cette interdiction du cumul permet à la fois de garantir le travail à plein temps des juges qui siègent à la Cour, ce qui constitue un préalable nécessaire à l'efficacité de leur travail, et aussi d'éviter les conflits d'intérêt qui peuvent porter atteinte à la neutralité des juges et à l'indépendance de la Cour.

---

61. *Idem*, art. 118, et loi n°2015-50, art. 18. Pour assurer une continuité dans le travail de la Cour, le tiers des membres est renouvelé tous les trois ans, en respectant les spécialités.

62. *Idem*, art. 118 à 124.

63. Constitution, art. 118, et loi n°2015-50, art. 18. Pour assurer une continuité dans le travail de la Cour, le tiers des membres est renouvelé tous les trois ans, en respectant les spécialités.

64. La loi n°2015-50, art. 10, prévoit à son tour que « les membres de la Cour constitutionnelle sont désignés respectivement par l'Assemblée des représentants du peuple, le Conseil supérieur de la magistrature et le Président de la République ... »

65. Constitution, art. 118, et loi n°2015-50, art. 11.

66. Loi n°2015-50, art. 8.

67. Constitution, art. 119.

En ce qui concerne les critères de sélection des candidats, l'article 118 de la Constitution exige uniquement des conditions de compétence et d'expérience (20 ans). La loi n°2015-50 met aussi l'accent sur les compétences des membres de la Cour (l'expérience et les qualifications)<sup>68</sup> et ajoute un critère relatif à l'âge, 45 ans au moins, qui ne paraît pas incompatible avec la condition de 20 ans d'expérience inscrite dans la Constitution. Il faut noter que l'article 8 de la loi n°2015-50 attache un intérêt particulier à l'indépendance des juges par rapport aux partis politiques. Il précise qu'un membre de la Cour ne doit avoir endossé « aucune responsabilité dans un parti politique que ce soit à l'échelle nationale ou régionale ou locale, ni avoir été le candidat d'un parti ou d'une coalition pour des élections législatives ou présidentielles ou locales les dix années précédant sa nomination à la Cour ».

Cette condition, unique à la Tunisie, peut toutefois trouver sa justification pour un pays où il n'existe pas de tradition de contrôle du parlement représentant du peuple souverain et censé donc exprimer sa volonté, mais aussi dans un pays encore en pleine transition démocratique. La Cour constitutionnelle étant appelée à contrôler des projets de loi, c'est-à-dire des textes adoptés par une majorité politique encore en place, l'existence de juges issus de partis politiques peut compromettre la neutralité de ceux-ci. Par ailleurs, et c'est l'élément le plus important, même si les juges font preuve de sagesse et de retenue par rapport à leurs affinités politiques lorsqu'ils évaluent les projets de loi qui leur sont soumis, leur appartenance à des partis politiques peut saper l'autorité et la confiance du public dans toute l'institution, en tant qu'acteur fiable pour la garantie et la protection des droits et libertés des personnes.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi n°2015-50 rappelle le critère de la parité hommes-femmes consacré à l'article 46 de la Constitution<sup>69</sup>.

Enfin, même si la Constitution n'y fait pas allusion, la loi n°2015-50 détaille des garanties en reconnaissant l'immunité aux membres pendant l'exercice de leurs fonctions<sup>70</sup>. Notons que la loi n°2015-50 reconnaît au président de la Cour constitutionnelle les rémunérations et avantages d'un ministre et aux membres l'équivalent des avantages d'un secrétaire d'État. La destitution d'un membre de la Cour ne peut se faire que lorsque le membre ne remplit plus l'une des conditions requises pour être candidat à la Cour constitutionnelle et que cela a été constaté à la majorité des deux tiers des membres.

68. Loi n°2015-50, art. 8, « le membre de la Cour constitutionnelle doit - Avoir la nationalité tunisienne depuis 5 ans au moins - Avoir 45 ans au moins - Avoir 20 ans d'expérience au moins. »

L'art. 9 ajoute pour ceux des membres qui sont juristes les conditions suivantes : « - Des enseignants-chercheurs universitaires ayant une ancienneté de 20 ans au moins et le grade de professeur de l'enseignement supérieur - Magistrat du plus haut grade, exerçant la fonction de juge depuis 20 ans au moins - Avocat exerçant le barreau depuis 20 ans au moins inscrit sur le tableau des avocats auprès de la cour de cassation - Ayant une expérience de 20 ans au moins dans le domaine juridique et titulaire d'un doctorat. - Pour les membres non juristes il est nécessaire d'avoir un doctorat ou son équivalent. »

69. Constitution de 2014, art. 46 : « L'État œuvre à réaliser la parité dans les assemblées élues ».

70. Loi n°2015-50, art. 22.

## 2.2.2 Les compétences de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est d'abord le garant de la suprématie de la Constitution. C'est ce qui ressort de l'article 102 de la Constitution qui proclame que le pouvoir judiciaire dont la Cour constitutionnelle fait partie intégrante « est un pouvoir indépendant qui garantit (...) la suprématie de la Constitution et (...) la protection des droits et libertés ». Ce rôle est également repris dans la loi organique 2015-50 dont l'article premier affirme que « la Cour est une instance juridictionnelle indépendante, elle garantit la suprématie de la Constitution et protège (...) les droits et libertés ».

### BOX - 2

L'article 118 de la Constitution et la loi n°2015-50 reconnaissent à la cour 4 types d'attributions :

- Le contrôle de la constitutionnalité des projets de lois (lois, traités et lois constitutionnelles) : les projets sont transférés à la Cour par le Président de la République ou trente députés (art. 45 et suivants), les projets de loi constitutionnelle sont transférés par le président de l'ARP (art. 40) et les traités sont transférés par le Président de la République (art. 43);
- Le contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception : les lois, dont la constitutionnalité est mise en cause sont transférées par les tribunaux à la demande des parties, par un avocat près de la Cour de cassation (art. 54 et suivants) ;
- La destitution du Président de la République (art. 65 à 68) et la constatation de la vacance de ce poste (art. 69 et 70),
- Le règlement des conflits de compétences entre le Président de la République et le chef du gouvernement (art. 74 à 76).

La Cour exerce un contrôle sur les projets de loi constitutionnelle, c'est-à-dire sur les projets de révision de la constitution. Ce contrôle est primordial en matière de protection des droits de l'Homme puisque l'article 49 de la Constitution dispose dans son dernier paragraphe « qu'aucune révision ne peut porter atteinte aux acquis des droits de l'Homme et de ses libertés garantis par la présente Constitution. » Il s'agit de la consécration du principe de non régression par rapport aux droits et libertés. La Cour constitutionnelle a pour fonction de contrôler le parlement, afin qu'il ne transgresse pas ce principe lors de l'exercice de son pouvoir législatif ou de son pouvoir constituant dérivé lorsqu'il modifie la Constitution. La Constitution ne s'est pas contentée de soumettre sa propre révision à une procédure spéciale, distincte de celle suivie pour les lois ordinaires, elle a en outre protégé un certain

nombre de questions de la volonté des acteurs politiques, même lorsqu'ils disposent d'une majorité renforcée<sup>71</sup>. La garantie des droits et libertés fait partie de ces questions « immunisées ».

### 2.2.2.1 Le contrôle exercé sur les projets de loi ou contrôle a priori

Il s'agit du contrôle exercé par la Cour sur les projets de lois votés par le parlement mais qui n'ont pas encore été promulgués par le Président de la République et qui ne sont donc pas encore entrés en vigueur. À cet effet, elle est compétente, selon l'article 120 de la Constitution<sup>72</sup> pour traiter les recours présentés devant elle par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou trente députés contre les projets de lois.

L'importance du rôle joué par le parlement dans l'organisation de l'exercice des droits et des libertés – et en particulier dans leur limitation le cas échéant comme le prévoit l'article 49 de la Constitution – rend nécessaire un contrôle a priori de son intervention, afin de prévenir l'introduction dans l'ordre juridique de lois attentatoires à ces droits et libertés.

### 2.2.2.2 Le contrôle exercé sur les lois ou contrôle a posteriori

L'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois a priori, c'est-à-dire avant leur promulgation et avant leur entrée en vigueur, n'est pas suffisante pour prévenir les atteintes du législateur aux droits et libertés. En premier lieu, la saisine est réservée exclusivement à des autorités politiques et celles-ci peuvent choisir de ne pas y avoir recours pour des raisons d'opportunité politique, ou se trouver dans l'incapacité de le faire, lorsque l'opposition n'est pas numériquement suffisante pour déclencher la saisine, sachant que l'article 120 précité de la Constitution exige au moins trente députés pour saisir la Cour de projets de lois.

Ensuite, l'inconstitutionnalité d'une loi et surtout l'atteinte qu'elle peut porter aux droits et libertés est parfois difficile à déterminer lors de l'examen du texte de manière abstraite et le préjudice qu'elle peut leur porter ne devient évident que lorsque le texte entre en vigueur, qu'il commence à être appliqué et à produire des effets.

Pour ces raisons, l'efficacité de l'intervention de la Cour constitutionnelle dans la protection des droits et libertés ne peut être optimale que lorsqu'un contrôle des lois est possible après leur entrée en vigueur, mais surtout lorsque la saisine est ouverte aux intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire aux personnes dont les droits et libertés se

---

71. Selon l'article 144 de la Constitution, la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée des représentants du peuple.

72. Constitution, art. 120, paragraphe premier.

trouvent lésés par une loi, à l'opposé du contrôle a priori sur les projets de loi réservés à des autorités politiques. Dans cette perspective, l'article 20 de la Constitution a également prévu un recours ouvert aux individus à l'occasion d'une action en justice les concernant et au cours de laquelle ils peuvent soulever une exception d'inconstitutionnalité contre la loi qui doit être appliquée<sup>73</sup>. La procédure de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité a été prévue par la loi relative à la Cour<sup>74</sup>.

Les conditions et la procédure d'ouverture de cette voie de recours offrent de nombreuses possibilités permettant aux personnes de défendre leurs droits et libertés face au pouvoir politique incarné par des partis représentés au parlement et qui donc font les lois. Ainsi l'exception d'inconstitutionnalité peut-elle être soulevée devant toute juridiction, qu'elle soit judiciaire ou administrative, de premier ou de second degré, par toute personne partie au procès à l'occasion duquel l'exception est soulevée. De plus, le tribunal devant lequel est soulevée l'exception d'inconstitutionnalité est dans l'obligation de la renvoyer immédiatement devant la Cour constitutionnelle afin qu'elle l'examine et la décision de renvoi n'est susceptible d'aucun recours<sup>75</sup>.

Cela signifie que le juge du fond qui a en charge l'affaire à l'occasion de laquelle est soulevée l'exception d'inconstitutionnalité n'a aucun pouvoir d'appréciation à propos du sérieux ou non de l'exception, et qu'il n'a donc aucune possibilité de devenir un obstacle ou d'exercer une sorte de rétention des recours, à l'encontre du justiciable qui demande protection à la cour constitutionnelle.

L'efficacité de ce type de contrôle dans la protection des droits et libertés vient du fait que la décision d'inconstitutionnalité de la loi attaquée par voie d'exception a un effet erga omnes, c'est-à-dire qu'elle est opposable à tous et pas seulement aux parties au procès<sup>76</sup>. De plus, la loi 2015-50 prévoit que la Cour constitutionnelle doit informer de sa décision non seulement la juridiction devant laquelle a été soulevée l'exception d'inconstitutionnalité, mais également le Président de la République, le chef du gouvernement et le président de l'Assemblée des représentants du peuple. Informer la juridiction du fond de la décision d'inconstitutionnalité de la loi attaquée est indispensable car cette dernière devra décider de l'issue du procès sur la base de la décision de la Cour. Cependant, informer les trois autres acteurs politiques est important car ce sont aussi les trois autorités qui disposent de l'initiative législative et qui devraient donc tirer les conséquences de l'expulsion de l'ordre juridique par la Cour constitutionnelle d'une loi qu'elle a déclarée inconstitutionnelle. Les informer de cette décision revient en quelque sorte à les exhorter à faire une autre loi qui cette fois-ci devra respecter les règles constitutionnelles.

73. Constitution, art. 120 (4) : la Cour est compétente pour connaître « des lois que lui renvoient les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties, dans les cas et selon les procédures prévus par la loi ».

74. Loi n° 2015-50, section IV, articles 54 à 61.



### 2.2.2.3 Les lacunes présentes dans la loi

Le mandat de la Cour constitutionnelle tel qu'il est défini dans la Constitution est comparable au mandat des cours constitutionnelles des grandes démocraties. Il ne souffre pas des carences du contrôle de constitutionnalité opéré de 1987 à 2017 en Tunisie. Quelques lacunes peuvent néanmoins être relevées.

Tout d'abord, la Cour est saisie automatiquement en matière de contrôle des textes juridiques uniquement pour les lois constitutionnelles et le règlement intérieur de l'ARP. Pour tous les autres textes (projets de lois ordinaires ou organiques, traités internationaux), la saisine est effectuée par le Président de la République ou 30 députés. Comme nous l'avons vu, l'expérience de l'IPCCPL pendant la période 2014-2017 a montré qu'il est souvent difficile de réunir les 30 signatures de députés. On peut ainsi regretter l'absence du caractère obligatoire de la saisine pour tout projet de loi organique, ou pour tout projet qui touche aux droits de l'Homme. Cette obligation existait sous le régime de la Constitution de 1959, après ses modifications en 1995 et en 2002.

Ensuite, la Cour ne statue sur la constitutionnalité des lois en vigueur que par voie d'exception. Les requêtes sont préparées par des avocats près la Cour de la cassation et transférées par les tribunaux statuant sur le fond ou le droit.

Ainsi, on a écarté les recours par voie d'action ainsi que les recours formulés directement par les citoyens et les citoyennes. Cette solution, si elle réduit le nombre de recours, prive également les citoyens et citoyennes de moyens de défendre directement leurs droits.

Enfin, on peut regretter l'absence de toute auto-saisine de la part de la Cour. Lors de l'élaboration de son rapport annuel présenté au Président de la République, au chef du gouvernement et au président de l'ARP, la Cour pourrait insérer ces recommandations pour améliorer son fonctionnement et le contrôle de constitutionnalité des lois et des projets de lois.

Pour conclure, la Cour constitutionnelle est l'organe qui détermine, en dernier ressort, la signification du texte constitutionnel et, par là même, la substance et l'étendue des droits et libertés, la responsabilité des pouvoirs publics dans leur protection, et les limites qu'ils doivent respecter lorsqu'ils procèdent à l'organisation de l'exercice de ces droits et libertés ou à leur limitation. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans le système national des droits de l'Homme est donc primordial, ce qui peut expliquer les précautions et lenteurs qui semblent avoir caractérisé la mise en place de cette Cour ces deux dernières années. À l'heure où nous publions cette étude, la Cour constitutionnelle n'a pas encore été mise en place et ses membres n'ont pas été nommés.

75. *Idem*, art. 56.

76. Loi n° 2015-50, art. 60.

## 2.3 Les institutions de la Justice

La Constitution fait du pouvoir judiciaire dans son intégralité et dans toutes ses composantes, le garant et le protecteur des droits et libertés. Ainsi, l'article 49 clôt le chapitre relatif aux droits et libertés en disposant que « les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte. » Ensuite, l'article 102, qui ouvre le chapitre sur les principes généraux et communs à tout l'ordonnement juridictionnel<sup>77</sup>, déclare dans son premier paragraphe que « la magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés. »

En Tunisie, le pouvoir juridictionnel se présente lui-même comme un acteur multiforme. En effet, la justice tunisienne est fondée sur une dualité des ordres juridictionnels, avec un ordre judiciaire et un ordre administratif, chacun indépendant vis-à-vis de l'autre. Cette structure est de nature à favoriser les dissensions dans la manière d'appréhender la question des droits et des libertés. S'il n'existe pas de mécanisme spécifique destiné à harmoniser les positions du juge judiciaire et celles du juge administratif sur les questions relatives aux droits et libertés, l'instauration d'une cour Constitutionnelle est de nature à assurer cette fonction<sup>78</sup>. Il s'agit dans cette section d'envisager successivement le rôle des cours et tribunaux des ordres juridiques judiciaire et administratif.

### 2.3.1 La justice judiciaire

Les normes internationales<sup>79</sup> et nationales<sup>80</sup> des droits de l'Homme énoncent les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence et du droit à un procès équitable et public devant un tribunal compétent, indépendant et impartial. Ainsi les organes du pouvoir judiciaire sont-ils à la fois garants et objets des droits de l'Homme. L'indépendance des tribunaux et des autres acteurs juridiques permet de contrôler dans quelle mesure un État respecte les droits de l'Homme et offre aux individus la possibilité de faire valoir leurs droits. Les institutions judiciaires ont donc un rôle essentiel à jouer pour faire en sorte que les coupables aient à répondre de leurs actes, pour lutter contre l'impunité et pour garantir des voies de recours aux victimes de violations des droits de l'Homme. Le juge judiciaire est ainsi traditionnellement perçu comme le gardien naturel des libertés individuelles, non seulement en ce qui concerne le droit de propriété, mais aussi contre les arrestations et les détentions arbitraires ou encore contre les voies de fait. Il est difficile de se faire une vue d'ensemble des décisions prises par les juridictions judiciaires ayant un impact sur le respect et la protection des droits de l'Homme.

77. Constitution, art. 102 à 105.

78. Voir *supra* 2.2 sur la Cour constitutionnelle.

79. Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

80. Constitution, préambule, Chapitre II – des droits et libertés (art. 21 sur l'égalité devant la loi, art. 27 sur le principe de l'innocence) et Chapitre V – du pouvoir juridictionnel, section première – de la justice judiciaire, administrative et financière (art. 108 sur le procès équitable et l'accès à la justice).

On peut néanmoins citer ici quelques exemples qui montrent que les juridictions de l'ordre judiciaire (civile, pénale ou sociale) peuvent jouer un rôle contrasté en matière de protection des droits de l'Homme par exemple, (1) en faisant référence aux instruments internationaux des droits de l'Homme dans leur jugement, (2) en sanctionnant des pratiques policières criminelles mais aussi (3) en entérinant des lois qui soulèvent des problèmes quant aux engagements internationaux de la Tunisie.

1. Dans une décision de 2013, la Cour d'appel de Tunis a affirmé que la liberté de circulation (en l'espèce la liberté de voyager), est garantie par l'article 10 de la Constitution du 1er juin 1959, dont les dispositions relatives aux droits et libertés restent en vigueur, parce que, de par leur nature (Constitution de 1959 en vigueur en 2013), elles ne pouvaient faire l'objet d'annulation. La Cour a ajouté que cette liberté est aussi garantie par l'article 12 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966, auquel la Tunisie a adhéré en vertu de la loi n°30 du 29 novembre 1968<sup>81</sup>.
2. Dans une affaire très médiatisée de 2014, les juridictions judiciaires ont eu à traiter de viols commis sur une jeune femme par deux agents des forces de sécurité. La particularité et l'intérêt de cette affaire proviennent d'une part du fait que les viols ne font que rarement l'objet de plaintes et d'actions en justice, en raison, paradoxalement, de la stigmatisation des victimes qu'ils peuvent entraîner, et d'autre part de l'implication d'agents des forces de sécurité. Dans cette affaire, deux agents de police avaient surpris une jeune femme à l'occasion d'une patrouille dans un véhicule en compagnie de son fiancé. Après l'avoir menacée de l'emmener au poste pour outrage aux bonnes mœurs, ils l'avaient violée ; ils avaient également tenté d'intimider son fiancé et de lui extorquer de l'argent, en invoquant les mêmes motifs. Suite à la plainte déposée par le couple, le Tribunal de première instance de Tunis avait condamné, en mars 2014, les deux policiers à une peine d'emprisonnement de sept ans<sup>82</sup>. Ce jugement avait suscité la colère d'un grand nombre d'organisations de la société civile et d'une large frange de citoyens, qui considéraient que le fait qu'il s'agissait de forces de l'ordre avait infléchi la décision du juge du premier degré. La victime interjeta appel et le 20 novembre 2014 la Cour d'appel de Tunis condamna les deux policiers à une peine de 15 ans d'emprisonnement<sup>83</sup>. Le fait même que les victimes aient tenu bon pour aller devant le juge et demander la condamnation des deux criminels, malgré leur statut d'agents de forces de sécurité, signifie, d'une part, qu'il n'y a plus cette même crainte vis-à-vis des forces de sécurité et, d'autre part, qu'ils étaient suffisamment confiants dans le système pour obtenir justice.
3. Les ONG internationales Amnesty International et Human Rights Watch font état, dans leurs rapports annuels récents<sup>84</sup>, de jugements des juridictions judiciaires tunisiennes condamnant des hommes accusés d'avoir eu des relations sexuelles avec d'autres hommes. Ces jugements<sup>85</sup> continuent de considérer les examens

81. Cour d'appel de Tunis, arrêt du 5 février 2013, affaire n° 43429.

82. (Arrêt non référencé, mais rapporté par Mme Salsabil Klibi dans son analyse.)

83. (Arrêt non référencé, mais rapporté par Mme Salsabil Klibi dans son analyse.)

84. Voir le rapport Amnesty International sur la Tunisie, 2016-2017, publié sur le site [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) et le résumé sur la Tunisie publié sur le site de Human Rights Watch ([www.hrw.org](http://www.hrw.org)), daté de janvier 2017.

85. Le rapport annuel d'Amnesty International cite entre autres un jugement du TGI de Kairouan de décembre 2015 et un arrêt de la Cour d'appel de Sousse de mars 2016 (non référencés).

anaux forcés auxquels les personnes inculpées sont soumises comme des moyens de preuve permettant de condamner ces personnes pour sodomie au titre de l'article 230 du Code pénal, alors que le Comité contre la torture a condamné le recours à ces examens lors de son dernier rapport sur la Tunisie<sup>86</sup>.

Le juge judiciaire n'est pas le juge exclusif des droits et libertés. Le juge administratif joue également un rôle important en la matière.

### 2.3.2 La justice administrative

La Tunisie a opté pour un système de dualité des juridictions en vertu duquel l'administration est soumise à un juge distinct de celui auquel sont soumis les particuliers<sup>87</sup>. À l'instar des ordres juridiques administratifs d'autres pays<sup>88</sup>, 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<sup>89</sup>. Il s'est par là même érigé en garant des droits et libertés face aux excès du pouvoir exécutif.

Le recours pour excès de pouvoir est l'outil le plus caractéristique du contentieux administratif : il permet l'annulation des décisions administratives prises en méconnaissance de droits et libertés constitutionnellement et/ou légalement consacrés et donc garantis.

#### 2.3.2.1 Le recours pour excès de pouvoir

L'évolution du droit administratif tunisien en matière de recours pour excès de pouvoir<sup>90</sup> a abouti à soumettre l'intégralité des composantes du pouvoir exécutif, dans l'exercice de leurs fonctions, au contrôle du juge administratif<sup>91</sup>. Auparavant, une réforme introduite

---

86. Comité des Nations Unies contre la torture, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Tunisie, CAT/C/TUN/CO/3, juin 2016, Para 41 et 42.

87. Aujourd'hui, la justice administrative est en premier lieu organisée par la Constitution, notamment par son art. 116. Elle fonctionnait auparavant surtout sur la base de la loi du 1er juin 1972 relative au tribunal administratif, telle que modifiée, notamment, par les lois n°38 et 39 du 3 juin 1996 et la loi n°79 du 24 juillet 2001.

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

89. Avant 2011, les juridictions administratives se sont ainsi prononcées, entre autres, sur la liberté de circulation (par ex : arrêt du Tribunal administratif rendu en 1986 (arrêt non accessible, mais rapporté par Mme Salsabil Klibi dans son analyse) annulant un décret relatif à l'ouverture à un concours au grade de maître de conférence à l'université, qui astreignait les candidats admis à résider sur leur lieu d'affectation, en ce qu'il constituait une violation de la liberté de circulation garantie par l'article 10 de la Constitution du 1er juin 1959) ou sur la liberté religieuse (arrêt du Tribunal administratif du 25 juin 2002, n°10976/1) annulant une décision du ministre de l'Éducation et de la formation professionnelle portant révocation d'une enseignante au motif qu'elle portait un « hijab » et considérant que la circulaire n°102 de l'année 1986 qui interdisait le port du « hijab » dans la fonction publique était contraire à l'article 5 de la Constitution de 1959 qui garantissait la liberté religieuse). Après 2011, un arrêt du Tribunal administratif du 15 décembre 2013 (arrêt non référencé, mais rapporté par Mme Salsabil Klibi dans son analyse) a annulé une décision du ministre de la Défense portant révocation d'un soldat après qu'il eut été déféré devant le Conseil de discipline pour cause de sympathie avec le mouvement salafiste. Le juge administratif a annulé la décision de révocation, en jugeant que l'administration n'avait pu fournir aucun moyen de preuve pouvant justifier sa décision disciplinaire puis la décision de révocation.

90. La loi du 1er juin 1972 relative au Tribunal administratif organise l'exercice du recours pour excès de pouvoir (art. 17 nouveau et 19 nouveau).

91. La réforme introduite par la loi organique n°2002-98 du 25 Novembre 2002 a rendu possible d'attaquer les actes du Président de la République, à savoir les décrets à caractère réglementaire, par voie de recours pour excès de pouvoir.

en 1996 avait rendu les décisions prises en matière de recours pour excès de pouvoir susceptibles d'un recours en appel<sup>92</sup>. Le juge administratif est aussi venu donner une interprétation extensive de l'intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir<sup>93</sup>. Cependant, malgré ces réformes qui ont permis d'élargir la compétence du juge administratif dans son contrôle du pouvoir exécutif, et par là même de protéger les droits et libertés contre ses abus, le recours pour excès de pouvoir demeure d'une efficacité relative. En effet, son introduction devant le juge administratif ne suspend pas l'exécution de la décision attentatoire aux droits et libertés. Vu les délais moyens de traitement des affaires jusqu'au prononcé des jugements, l'annulation d'une décision peut s'avérer inutile par rapport aux effets qu'elle a pu générer, en particulier dans la mesure où l'annulation n'a pas d'effet rétroactif.

À cet effet, un sursis à exécution a été introduit, dont la décision revient au premier président du Tribunal administratif. Ainsi le juge administratif tunisien, par le biais du premier président du tribunal administratif peut-il, avant de juger au fond les recours contre des décisions administratives considérées par les plaignants comme attentatoires à leurs droits et libertés, suspendre leur exécution s'il juge que les motifs du recours pour excès de pouvoir sont sérieux et que les effets de l'exécution de la décision peuvent être irréversibles<sup>94</sup>.

### 2.3.2.2 Les limites à l'action de la justice administrative : la décentralisation

La révision de la loi du 1er juin 1972 relative au tribunal administratif a prévu, en vertu de la loi n°2001-79 du 24 juillet 2001, la possibilité de créer des chambres de première instance, relevant du tribunal administratif au niveau des régions<sup>95</sup>. Aujourd'hui, cette décentralisation de la justice administrative est inscrite dans la Constitution, ce qui vient consacrer la complétude de l'ordre juridictionnel administratif<sup>96</sup>.

Cependant, aucun tribunal d'appel ou de première instance n'a encore vu le jour dans les régions. Cela signifie que l'organisation de la justice administrative reste territorialement centralisée et se réduit au tribunal administratif situé dans la capitale. Cette situation a un impact double sur l'efficacité du juge administratif dans la protection des droits et libertés. Tout d'abord, elle entraîne un encombrement du tribunal administratif<sup>97</sup> qui conduit à un rallongement des délais nécessaires pour traiter les requêtes et rendre la justice. Cette lenteur du fonctionnement de la justice administrative peut aller jusqu'à ôter, parfois, à la décision du juge tout intérêt pour le justiciable en raison par exemple

92. Art. 17 (nouveau) et 19 (nouveau) de la loi du 1er juin 1972 suite à sa modification en vertu de la loi organique du 3 juin 1996.

93. Arrêt du Tribunal administratif du 14 mai 2013 (Arrêt non référencé, mais rapporté par Mme Salsabil Klibi dans son analyse) en matière de sursis à exécution relativement à la décision de prorogation des délais de candidature à l'Instance supérieure indépendante des élections.

94. Loi n° 72-40 du 1er juin 1972, art. 39 nouveau.

95. Art. 15, paragraphe 3 de la loi du 1er juin 1972 relative au tribunal administratif telle que modifiée par la loi n° 2001-79 du 24 juillet 2001.

96. Constitution, art. 116, paragraphe 1.

97. Selon une déclaration faite par le juge M. Imed Ghabri au journal tunisien Le Maghreb en date du 6 octobre 2016, le nombre d'affaires portées devant le tribunal administratif est passé de 5 000 affaires en 2011 à plus de 11 000 en 2016 alors que le nombre de juges n'est passé que de 120 à 160 magistrats pour la même période.

de l'irréversibilité du préjudice subi ou de l'impossibilité de rétablir un manque à gagner subi. Ensuite, l'éloignement du siège du tribunal administratif du lieu de résidence du justiciable peut constituer un handicap pour ce dernier, voire même avoir un effet prohibitif en raison du coût supplémentaire qu'induit une action en justice qui nécessite des déplacements vers la capitale et quelquefois même le séjour sur place.

Ces deux facteurs font que tout le potentiel que représente le juge administratif en tant que protecteur des droits et libertés ne pourra se déployer pleinement que lorsque sa réforme institutionnelle aura été achevée. Il faut cependant être conscient que cette dernière va prendre du temps et que d'importants moyens financiers et humains nécessaires à une bonne administration de la justice. Une garantie effective des droits et des libertés nécessite que les juridictions qui sont appelées à y veiller soient dotées de moyens adéquats sur le plan humain comme sur le plan matériel.

### 2.3.2.3 Les limites à l'action de la justice administrative : l'inexécution des décisions du juge administratif

La question de l'inexécution des décisions de justice revêt une acuité particulière lorsqu'il s'agit des décisions du tribunal administratif. Ces dernières viennent le plus souvent annuler une décision administrative, ou bien condamner une personne morale de droit public à la réparation d'un préjudice causé à autrui. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de décisions du juge administratif non-exécutées, car une fois qu'il a rendu sa décision, le tribunal administratif n'accompagne pas le justiciable bénéficiaire de la décision et perd sa trace. On sait cependant qu'un grand nombre de décisions ne sont pas exécutées, notamment celles qui se rapportent à la réintégration d'agents publics illégalement révoqués<sup>98</sup>.

Si la Constitution interdit toute entrave à l'exécution d'une décision de justice<sup>99</sup>, elle ne prévoit néanmoins aucune sanction précise à ce type d'agissement qui ne constitue par ailleurs pas un délit. Eu égard à l'inexécution des décisions du juge administratif en particulier, l'article 10 de la loi du 1er juin 1972 relative au tribunal administratif qualifie l'inexécution délibérée des décisions dudit tribunal de faute lourde qui engage la responsabilité de l'autorité administrative qui s'en est rendu coupable. Cette qualification permet au justiciable de faire un recours devant le tribunal administratif afin obtenir la condamnation de l'autorité qui a refusé l'exécution du premier jugement. Cependant, dans les faits, ce recours est dénué de toute utilité et de toute efficacité. En effet, la décision de justice à laquelle il donne lieu est également confrontée au problème de son exécution, puisqu'elle s'adresse à l'administration. De plus, une telle décision ne constitue pas à proprement parler une injonction à l'encontre de l'administration pour qu'elle exécute le jugement.

98. Arrêts non référencés, mais rapportés par Mme Salsabil Klibi dans son analyse.

99. Constitution, art. 111.

Aujourd'hui, la justice administrative a besoin d'une refonte totale de son organisation et de son fonctionnement, au moins en raison des éléments présents dans la nouvelle Constitution, qu'il s'agisse du statut des juges ou de l'étendue et de l'encadrement de leur pouvoir. Un projet de loi de refonte du contentieux administratif est en cours de préparation, et il n'a pas encore fait objet de débat ou d'adoption par l'ARP. Ce projet de loi devra prendre en considération les nouvelles exigences en matière de garantie des droits et libertés énoncées par la Constitution, notamment les exigences du droit d'accès à la justice et celles d'un procès équitable. Il devra aussi prendre en considération les nouveaux acteurs du paysage juridictionnel, en particulier la Cour constitutionnelle, pour le réaménagement des compétences des juridictions administratives.

## 2.4 Les instances constitutionnelles indépendantes

De nouvelles instances constitutionnelles indépendantes ont été inscrites dans la Constitution de 2014. Un projet de loi-cadre en définit les contours institutionnels et organisationnels communs. Il existe néanmoins des différences prononcées entre ces instances tant en ce qui concerne la nature des pouvoirs qui leur sont reconnus, qu'au niveau du rôle qu'elles jouent dans la protection et la garantie des droits de l'Homme. Ces instances sont au nombre de cinq : l'Instance des droits de l'Homme (IDH), l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), la Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle (HAICA), l'Instance du développement durable et des droits des générations futures, et l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Seule l'une d'entre-elles a un mandat directement lié à la garantie du respect des droits de l'Homme, les quatre autres assurent cette mission de manière incidente, du fait de leur objet qui recoupe la question des droits de l'Homme.

À ces instances constitutionnelles indépendantes viennent s'ajouter d'autres instances publiques indépendantes jouant un rôle en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme : l'Instance de protection des données à caractère personnel, l'Instance Vérité et Dignité (IVD) et l'Instance de prévention contre la torture (INPT)<sup>100</sup>.

Un certain nombre de ces institutions avaient déjà vu le jour avant 2011 avec des statuts et dans un contexte différents ; c'est le cas par exemple du Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Certaines, telle l'ISIE, l'HAICA ou les autres instances publiques mentionnées ci-dessus sont apparues ou ont vu leur statut renforcé pendant la transition démocratique pour se voir, ou non, attribuer un statut constitutionnel par la suite. Il faut donc bien comprendre que selon les instances concernées, celles-ci vivent actuellement des situations de transition plus ou moins radicale, voire de remplacement.

100. Voir *infra* 2.4.7 sur les autres instances publiques indépendantes.



Ces instances s'intègrent dans une nouvelle représentation des pouvoirs et contre-pouvoirs. Elles viennent s'inscrire dans une perspective de renforcement la démocratie et de limitation du pouvoir exécutif qui a connu, depuis la seconde moitié du XXème siècle, une hypertrophie certaine. Ces instances posent cependant de nombreux problèmes aussi bien eu égard à la détermination de leur nature juridique que dans leur positionnement dans le paysage institutionnel. Si elles constituent des instances indépendantes se situant en dehors de la tutelle du pouvoir exécutif, devant qui devront-elles rendre des comptes et comment <sup>101</sup>?

Nous allons successivement envisager le cadre normatif général des instances constitutionnelles indépendantes (2.4.1), l'Instance des droits de l'Homme qui sera l'institution nationale des droits de l'Homme de la Tunisie (2.4.2) et les autres institutions constitutionnelles et indépendantes (2.4.3 à 2.4.7.) en examinant les compétences qui leur sont attribuées et les liens qu'elles entretiennent avec les pouvoirs classiques, notamment le législatif et l'exécutif.

## 2.4.1 Le cadre normatif général des instances constitutionnelles indépendantes

Deux options étaient ouvertes aux pouvoirs publics pour la mise en place de ces instances. Il fallait soit adopter directement une loi, portant organisation de chacune d'elles, soit commencer par adopter un texte de loi intermédiaire, une sorte de loi-cadre, qui poserait les principes généraux de leur organisation et de leur fonctionnement qui leur seraient communs. C'est cette dernière option qui a finalement été choisie. Un projet de loi cadre a donc été élaboré à cette fin. Ce choix a été justifié par le fait que ces instances sont nombreuses et qu'il faut les soumettre à un minimum de règles communes susceptibles de garantir leur indépendance, une meilleure visibilité dans un paysage institutionnel déjà complexe, et surtout leur conférer un statut commun notamment en ce qui concerne leur régime de responsabilité et de redevabilité.

### 2.4.1.1 La Constitution

Le chapitre VI de la Constitution est consacré aux instances constitutionnelles indépendantes. Il s'ouvre sur un article qui leur est commun, l'article 125, qui présente les principes généraux sur lesquels se fondent ces nouvelles institutions :

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

---

101. Paul R. Verkul, « The purpose and limits of independent agencies », *Duke Law Journal*, Vol. 1988, pp. 257-280.

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. »

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'action. Leur responsabilité peut uniquement être engagée devant l'Assemblée des représentants du peuple. Enfin, on peut relever que leur élection par le parlement doit se faire à une majorité renforcée, que la Constitution n'a, du reste, pas déterminé de manière précise. Ceci est de nature à offrir un minimum de garanties contre la mainmise d'un seul parti ou force politique sur ces instances, la majorité renforcée conduisant le plus souvent à associer l'opposition à la décision à prendre ou au choix des personnes à élire.

#### 2.4.1.2 La loi-cadre sur les instances constitutionnelles indépendantes

Le projet de loi n° 30-2016, relatif aux dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes (ICI), a été déposé par le gouvernement tunisien auprès de l'Assemblée des représentants du peuple qui l'a discuté et adopté en séance plénière le 5 juillet 2017. Ce projet a fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité, formulé et déposé par 30 députés devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois (IPCCPL)<sup>102</sup>. Cette dernière l'a examiné et a rendu sa décision déclarant l'inconstitutionnalité de l'article 33 du projet de loi, qui a été transféré à l'ARP pour réexamen<sup>103</sup>. À l'heure actuelle (5 novembre 2017), l'Assemblée n'a encore pas réexaminé le projet à la lumière de la décision de l'IPCCPL.

Le projet s'inscrit dans le cadre de la mise en application du Titre VI de la Constitution et il détaille les règles d'organisation et de fonctionnement, le budget et la comptabilité, ainsi que les règles de redevabilité.

Ce projet a été préparé par un comité technique au sein du ministère chargé des Droits de l'Homme, a été présenté et consulté par ce ministère à partir de 2016.

102. Le recours a été introduit auprès de l'IPCCPL le 12 juillet 2017. L'IPCCPL a rendu une première décision relative à ce recours le 27 juillet 2017, JORT n°61 du 1er août 2017, p. 2475 (*en langue arabe*). Dans cette première décision, l'IPCCPL décide simplement de prolonger ses délibérations d'une semaine.

103. IPCCPL, décision n°4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT n°65 du 15 août 2017, p. 2579 (décision publiée uniquement *en langue arabe*).

### **(1) Les règles d'organisation et de fonctionnement des instances**

Chaque instance sera composée d'un conseil de l'instance et d'un appareil administratif. Le projet de loi n°30-2016 réserve donc deux sections à l'organisation du conseil de l'instance et à son appareil administratif.

Le Conseil de l'Instance : les articles 6 à 11 du projet de loi définissent les principes régissant les membres du conseil, qui sont les membres élus par l'ARP à la majorité des 2/3, pour un mandat unique de 6 ans non-renouvelable (art. 6). Les membres sont nommés par décret présidentiel, et ils/elles prêtent serment devant le Président de la République,

Lors de sa première réunion, le Conseil présidé par le membre le plus âgé et le membre le plus jeune procède à l'élection de son président(e) et de son vice-président(e). Dans un souci de parité, le projet précise que le président et le vice-président doivent obligatoirement être de sexes différents. Le président et le vice-président exercent leurs fonctions à plein temps. Il leur est strictement interdit d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle. Les membres issus de la fonction publique feront l'objet d'un détachement pour la période de leur mandat au sein de l'Instance (art. 7). Leurs honoraires et indemnités feront l'objet d'un décret gouvernemental (art. 8).

Les membres sont soumis aux obligations d'intégrité, d'honnêteté, de réserve, à l'obligation de déclaration préalable des biens et avoirs, et ils ne doivent pas être dans une situation de conflit d'intérêt (art. 9). Les membres du conseil de l'instance bénéficient par ailleurs de l'immunité contre les poursuites pénales : on ne peut poursuivre un membre qu'une fois que l'ARP a procédé à la levée de son immunité lors d'un vote à la majorité absolue (art. 10).

En cas de vacance suite à une révocation, retrait de confiance, décès, incapacité ou démission, le conseil de l'instance constate la vacance et saisit l'ARP qui procède à l'élection d'un nouveau membre selon une procédure identique à la procédure initiale (art. 11). Cette disposition, combinée avec l'article 33 du projet de loi, a été jugée inconstitutionnelle par l'IPCCPL dans sa décision du 8 août 2017 (voir *infra*<sup>104</sup>).

Enfin, pour remplacer les postes vacants au sein de l'instance, le projet prévoit d'engager la procédure suivie pour le choix initial. Certaines organisations de la société civile<sup>105</sup> considèrent, au vu de l'expérience dans le remplacement des membres de certaines instances et notamment le cas de l'Instance Vérité et Dignité (IVD) depuis 2015 et, plus récemment de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) depuis le 25 juillet 2017, que pour gagner du temps et ne pas entraver, voire bloquer, le

104. Voir *infra* (3) sur Les règles relatives à la redevabilité des instances et le recours en inconstitutionnalité.

105. Voir par exemple, les recommandations de l'ONG Solidar Tunisie dans leur lettre d'information du 7 juin 2017, disponible sur le site: [www.solidar-tunisie.org](http://www.solidar-tunisie.org).

fonctionnement de l'instance, il faudrait procéder à un remplacement automatique par des candidats déjà retenus lors de la procédure initiale.

L'appareil administratif de l'instance : les articles 12 à 16 définissent les principes régissant l'appareil administratif de l'instance. Cet appareil est dirigé par un directeur, élu par les membres du conseil de l'instance à l'unanimité ou à défaut à la majorité des deux tiers et révoqué dans les mêmes conditions. Il demeure soumis aux mêmes règles et principes que les membres du conseil de l'instance. Il est le supérieur hiérarchique des agents administratifs de l'Instance. Il assiste aux délibérations et participe aux débats du conseil mais il ne peut pas voter (art. 12 à 14).

Les agents de l'Instance sont aussi tenus de respecter les règles et principes régissant l'argent public (art. 16). Le projet prévoit l'édiction d'un statut général des agents des instances constitutionnelles, et que chaque instance, vu ses spécificités, peut adopter un statut particulier pour ses agents (art. 15).

Lors du recours en inconstitutionnalité présenté par les députés contre ce projet de loi, l'un des griefs portait sur l'inconstitutionnalité de l'ensemble du chapitre relatif à l'appareil administratif et, en particulier, sur les prérogatives du directeur en tant que chef hiérarchique des agents. Au sujet du premier grief, l'IPCCPL a répondu en avançant que l'article 125 de la Constitution renvoie à une loi qui fixe les règles de l'organisation de l'Instance et que cette formule exige de préciser les règles de son fonctionnement administratif.<sup>106</sup> Au sujet des prérogatives du directeur, l'IPCCPL a décidé que tant que le directeur est choisi et nommé par le conseil de l'Instance et qu'il exerce ses tâches sous son contrôle, ses prérogatives telles qu'elles sont formulées dans le projet de loi ne contredisent pas les dispositions constitutionnelles<sup>107</sup>.

## **(2) Les règles relatives au budget, à la comptabilité et à la transparence**

Le projet de loi n°30-2016 réserve deux sections à ces règles (art. 17 à 28).

Le budget de l'Instance : le projet de loi dispose que l'Instance prépare son budget. Elle le transmet au gouvernement dans les délais légaux et, en cas de désaccord entre l'Instance et le gouvernement, la Commission spécialisée de l'ARP jouera le rôle d'arbitre entre les deux parties. Le budget de l'Instance se compose de dotations du budget de l'État, dons, legs et subventions non-conditionnées. Il faut que ces ressources figurent dans le budget de l'Instance, qui doit être accompagné de son plan annuel d'activités (art. 17 à 20).

---

106. Voir *infra* 2.4.1.1 sur la Constitution.

107. IPCCPL, décision n°4/2017 (ICI), précitée.

Les règles budgétaires et de comptabilité de l'Instance : le projet de loi reconnaît une certaine souplesse en ce qui concerne la comptabilité des instances constitutionnelles. Toutefois, l'article 24 du projet de loi accorde à l'ARP le pouvoir de retirer sa confiance au conseil de l'Instance dans son ensemble, à une partie du conseil, à un membre ou à son président, en cas de non-respect des règles budgétaires et de comptabilité par l'Instance. Il s'agit là de la combinaison des articles 24 et 33, ce dernier portant sur le retrait de confiance<sup>108</sup>.

En matière de marchés, le projet de loi reconnaît aux instances la possibilité de prévoir dans leurs lois respectives une certaine souplesse leur permettant de se soustraire aux règles régissant les marchés des entreprises publiques (art. 28).

La transparence : le projet de loi exige que chaque instance procède à une mise à jour périodique de son site web et permette un droit d'accès à l'information. Ainsi, chaque instance est tenue de rendre disponible sur son site les informations relatives aux différentes déclarations des biens et avoirs des membres de l'instance, ainsi que son règlement intérieur, ses procès-verbaux, ses contrats et conventions, ses rapports financiers et d'activités, etc. Les instances sont enfin tenues d'organiser des réunions et débats avec les composantes de la société civile (art. 29 à 31).

### **(3) Les règles relatives à la redevabilité des instances**

Le projet de loi n° 30-2016 réserve son Titre VI à la question de la redevabilité des instances (art. 32 et 33).

L'article 32 reprend l'article 125 de la Constitution et dispose que l'instance soumet un rapport annuel à l'ARP et que ce rapport est discuté au cours d'une séance plénière prévue à cet effet.

De plus, le projet prévoit deux types de procédures pour révoquer un membre du conseil ou le président de l'Instance. En premier lieu, il s'agit de la révocation sur décision du conseil de l'Instance (art. 11 et 24) et, en second lieu, du retrait de confiance par l'ARP. Ainsi, l'article 33 du projet de loi prévoit qu'« à la demande du tiers des membres de l'ARP, cette dernière pourrait voter à la majorité des deux tiers le retrait de confiance de tout le conseil de l'Instance, d'une partie de ses membres, d'un membre ou du président ...», et ce en raison d'une faute grave, de l'irrespect des principes de fonctionnement (honnêteté, intégrité, réserve, conflit d'intérêts) ou de l'irrespect des principes budgétaires et de comptabilité. Ce mécanisme de retrait de confiance est aussi mentionné aux articles 11 (qui prévoit les cas de vacance) et 24 (règles budgétaires et de comptabilité) du projet de loi.

---

108. Voir *infra* (3) sur les règles relatives à la redevabilité des instances et le recours en inconstitutionnalité.

Cet article a suscité des critiques et une mobilisation contre ces dispositions<sup>109</sup>. Dans leur recours introduit auprès de l'IPCCPL le 12 juillet 2017, les députés ont soulevé la question de l'inconstitutionnalité de ces dispositions de l'article 33 du projet de loi. Dans sa décision du 8 août 2017, l'IPCCPL a retenu ce grief et a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 33 et de ses conséquences sur les articles 11 et 24 du projet<sup>110</sup>. Dans sa décision, l'IPCCPL a mis l'accent sur la contradiction de ce procédé (le retrait de confiance) avec le principe d'indépendance des instances constitutionnelles<sup>111</sup>.

Il faut néanmoins retenir que l'IPCCPL a déclaré la constitutionnalité de la procédure de révocation par le Conseil de l'instance, et n'a décidé que de l'inconstitutionnalité de la procédure du retrait de confiance<sup>112</sup>. Ainsi l'IPCCPL a-t-elle considéré que la révocation est une décision interne (souveraine) de l'instance, en son conseil, qui ne touche pas à son indépendance, alors que le retrait de la confiance, décidé par l'ARP, est une décision externe qui touche directement l'indépendance de l'instance.

## 2.4.2 L'institution nationale des droits de l'Homme : L'Instance des droits de l'Homme

L'Instance des droits de l'Homme prévue par l'article 128 de la Constitution n'est pas encore en place. En attendant la création de cette nouvelle instance, le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales créé en 2003 assure actuellement une partie de la mission d'institution nationale des droits de l'Homme confiée par la Constitution à l'Instance des droits de l'Homme.

### 2.4.2.1 Le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDHLF) a été créé par une loi de 2003, modifiée en 2008<sup>113</sup>. Il est également encadré par un décret relatif à son organisation et son règlement intérieur de 2009<sup>114</sup>. Créé sous le Président Ben Ali, le Comité a connu le même sort que toutes les institutions mises en place à cette époque.

109. Il s'agit notamment d'une campagne importante menée contre cette loi et la loi relative à l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, par la société civile et notamment l'actuel président de l'Instance de lutte contre la corruption Me Chawki Tabib. Celui-ci considère ces lois comme « une trahison de l'esprit de la Constitution et comme étant inconstitutionnelles » (voir « Chawki Tabib dénonce la nouvelle loi fondamentale relative aux instances constitutionnelles indépendantes », [www.tunisienumerique.com](http://www.tunisienumerique.com), 13 juillet 2017 ; voir aussi : « Chawki Tabib, la loi sur l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption réduit ses pouvoirs », [www.directinfo.webmanagercenter.com](http://www.directinfo.webmanagercenter.com), 21 juillet 2017). De même, le Front Populaire, principal bloc de l'opposition au sein de l'ARP, a considéré ouvertement cette loi comme inconstitutionnelle et a mené une campagne avec les autres blocs de l'opposition pour attaquer cette loi devant l'IPCCPL (voir : « Pour le FP, la loi sur l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption est inconstitutionnelle », [www.Directinfo.webmanagercenter.com](http://www.Directinfo.webmanagercenter.com), 27 juillet 2017).

110. Il s'agit ici de l'unique grief qui a été retenu par l'IPCCPL.

111. IPCCPL, décision n°4/2017 (ICI), précitée.

112. *Idem*.

113. Loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

114. Décret n°2009-1767 du 9 juin 2009 relatif à l'approbation des règles d'organisation du Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et des modalités de son fonctionnement et de sa gestion, et de son règlement intérieur.

Ces organes étaient présentés comme des mécanismes de l'état de droit, mais ils étaient en pratique à la disposition du Président de la République qui, dans le cas du Conseil constitutionnel par exemple, détenait un droit exclusif de saisine de cet organe<sup>115</sup>.

Le CSDHLF a été créé dans un esprit propre aux dictatures consistant à céder à la pression d'acteurs internationaux qui conditionnaient leur aide à la Tunisie à son engagement à un respect minimum des droits de l'Homme. Cette institution avait également été conçue comme un outil destiné à améliorer l'image d'un régime policier<sup>116</sup>, de même que comme un moyen pour court-circuiter les rares organisations de la société civile qui avaient osé s'engager dans la lutte pour les droits de l'Homme et qui faisaient un travail de veille et de dénonciation sur ce sujet, notamment la Ligue tunisienne de défense des droits de l'Homme. Le Comité ne disposait pas de l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de son rôle de contre-pouvoir et donc de protecteur efficace des droits de l'Homme, notamment contre les abus du pouvoir exécutif. Ni le mode de désignation de ses membres, tous nommés par le Président de la République, ni les moyens financiers et logistiques dont il disposait ne le destinait à remplir cette mission.

Après les événements de 2011, le Comité a connu certaines difficultés : pas moins de trois présidents se sont succédés à sa tête, plusieurs démissions ont eu lieu parmi ses membres et il n'avait quasiment pas de visibilité dans l'espace public. Le Comité est confronté à plusieurs défis institutionnels : il est composé d'un bureau et d'un conseil de 40 membres. Ce nombre élevé suscite des difficultés en termes d'efficacité de l'action et de fluidité des délibérations. De plus, les 40 membres du conseil du Comité travaillent bénévolement et sont donc occupés par leurs occupations professionnelles. Enfin, le nombre restreint du personnel du secrétariat entrave aussi le rythme et l'intensité du travail au sein du comité et tend donc à limiter considérablement son efficacité.

Le 16 février 2016, le Président de la République a nommé de nouveaux membres du Comité par décret. Le Comité est appelé à travailler en attendant l'installation de l'instance constitutionnelle. Même si le texte législatif qui l'a fondé et institué ne lui donne pas les mêmes pouvoirs que ceux que la Constitution accorde à la future Instance des droits de l'Homme, il reste que ses compétences peuvent être interprétées dans un sens extensif à la lumière des nouvelles normes relatives aux droits de l'Homme posées par la nouvelle constitution. Le Comité reste donc en l'état actuel du droit tunisien un acteur public en charge de surveiller la politique de l'État en matière de droits de l'Homme.

115. Voir *supra* 2.2 sur la Cour constitutionnelle.

116. Voir à ce sujet, L. Chouikha et E. Gobe, « Les organisations de défense des droits de l'Homme dans la formule politique tunisienne, de l'opposition au faire-valoir du régime », in *L'Année du Maghreb*, vol V, 2009.



Notons qu'au niveau international, le CSDHLF est considéré comme une institution nationale des droits de l'Homme établie en conformité avec les Principes de Paris. Il ne bénéficie néanmoins pas d'une reconnaissance complète puisque il ne lui a été attribué qu'un statut « B » en 2009<sup>117</sup>.

#### 2.4.2.2 L'Instance des droits de l'Homme : consécration constitutionnelle et projet de loi

##### ***Selon l'article 128 de la Constitution:***

« 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.

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. »

Le projet de loi organique n°42-2016 relatif à l'Instance des droits de l'Homme (IDH) 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 (ARP) le 17 juin 2016. Il n'a encore pas été examiné par les commissions spécialisées au sein de l'ARP.

Ce projet a fait l'objet d'une consultation assez ample. Élaboré par un comité technique au sein du ministère chargé des Droits de l'Homme, avec l'appui logistique et technique et l'expertise nationale et internationale<sup>118</sup>, le projet a été présenté, discuté et amélioré suite à des consultations nationales et régionales<sup>119</sup>.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mise en application des dispositions de la Constitution (art. 125 et 128) et se veut en conformité avec les Principes de Paris sur les institutions nationales des droits de l'Homme adoptés au sein des Nations Unies<sup>120</sup>.

117. Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, Recommandations approuvées par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993). Voir aussi : Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) : Accréditation du 17 mai 2017 (<http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf>).

118. Du Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, du centre d'études juridiques et judiciaires, des universitaires de la Tunisie, ainsi que du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) ; du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Democracy Reporting International et de l'Institut danois des droits de l'Homme.

119. Les consultations nationales ont eu lieu à Tunis les 29 février et 25 mars 2016. Les consultations régionales ont eu lieu à Beja (Nord) le 8 mars 2016, à Sousse (Centre) le 11 mars 2016, et à Gabes (Sud) le 18 mars 2016.

120. Voir *supra* 2.4.1.1 sur la Constitution et 2.4.2.1. sur le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour plus d'informations sur les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), voir : [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf).

### 2.4.2.3 Composition et fonctionnement de l'Instance des droits de l'Homme

Comme toutes les instances constitutionnelles indépendantes, l'IDH se compose d'un conseil et d'un appareil administratif.

#### (1) Composition restreinte et es-qualité

Le conseil de l'IDH compte 9 membres. Le projet de loi n°42-2016 précise le profil des membres ainsi que la procédure de sélection et de désignation.

Il met l'accent sur la qualification des membres : deux juges (issus l'un de l'ordre judiciaire et l'autre de l'ordre administratif), un avocat, un spécialiste en psychologie, un spécialiste en sociologie, un spécialiste dans le domaine économique, un spécialiste dans la protection de l'enfance et deux représentants des associations de défense des droits de l'Homme<sup>121</sup>. Cette composition qui privilégie le secteur de l'enfance par rapport aux autres domaines des droits de l'Homme pourrait susciter des critiques. De même, accorder trois sièges aux métiers juridiques pourra entraîner un déséquilibre des profils. Quant à l'âge des membres du Conseil de l'instance<sup>122</sup> de l'IDH, le projet de loi a opté pour un âge minimum de 23 ans, ce qui ne discrimine pas les jeunes, comme c'est le cas pour un grand nombre de structures<sup>123</sup>.

En ce qui concerne la désignation des membres<sup>124</sup>, la candidature est personnelle et se fait auprès de la commission de sélection au sein de l'ARP. Cette dernière met en place une grille de sélection qu'elle publie au Journal officiel. Elle procède à une sélection de 8 candidats par profil, en respectant la parité, qu'elle transmet ensuite à l'ARP qui désigne par vote les 9 membres de l'IDH. Les candidats qui n'ont pas été présélectionnés et ceux qui n'ont pas été définitivement désignés ont la possibilité de faire des contestations.

Ce projet respecte les Principes de Paris en séparant les personnes qui sélectionnent (la commission de sélection de l'ARP) et celles qui désignent (l'ARP). Néanmoins, cette séparation apparaît surtout formelle, puisque la commission de sélection est composée sur la base de la représentation des différents partis et blocs siégeant à l'ARP. Ainsi, le parti ou le bloc majoritaire à l'ARP (désignation) sera aussi majoritaire dans la commission spéciale (sélection), ce qui par voie de conséquence politisera la sélection et le choix des membres.

---

121. Projet de loi n°42-2016, art. 31 et 32.

122. Le projet de loi qualifie de conseil de l'Instance les membres élus par l'ARP, pour les distinguer de l'appareil administratif de l'Instance.

123. Par exemple, la loi relative à l'IVD a retenu un âge minimum de 35 ans pour les membres (loi n°2013-53, art. 21) ; la loi relative à l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption exige un âge minimum de 30 ans (loi n°2017-59, art. 30, 24 août 2017) ; la loi relative à la Cour constitutionnelle exige 45 ans comme âge minimum requis (loi n°2015-50, art. 8).

124. Projet de loi n°42-2016, art. 33 à 36.

## **(2) Organisation et fonctionnement**

Les membres de l'IDH procèdent à l'élection de leur président(e) et vice-président(e), et choisissent les présidents des commissions. Le projet de loi exige que l'IDH soit composée au moins des commissions suivantes : commission des droits de l'enfant, commission des droits civils et politiques, commission des personnes porteuses de handicap, commission de lutte contre la discrimination et commission des droits économiques, sociaux et culturels (art. 45).

L'IDH pourra procéder à la création de sections locales sur le territoire tunisien (art. 44). Un appareil administratif sera choisi et mis en place par le conseil de l'IDH (art. 48 à 51).

## **(3) Les garanties du bon fonctionnement**

Le projet de loi dote l'IDH des moyens juridiques nécessaires pour garantir son bon fonctionnement.

Les prérogatives : Le projet a reconnu à l'IDH un ensemble de prérogatives qui font d'elle une autorité publique. Elle peut notamment procéder à des visites inopinées, sans préavis et sans information préalable sur la visite, de tout endroit public (art. 8). Elle dispose aussi d'un droit d'accès aux données de toutes les structures publiques, y compris en matière de sécurité et de défense (art. 9), ainsi que du droit de visiter les établissements privés, après préavis (art. 10).

Droits et immunité des membres : Les membres du conseil de l'IDH et ses agents administratifs sont considérés comme des agents publics au sens de l'article 82 du code pénal. Ils jouissent ainsi de la protection juridique reconnue aux agents publics (art. 56). De même, les membres de l'IDH jouissent d'une immunité dans l'exercice de leur fonction. La levée de l'immunité se fait à la demande du membre concerné ou de l'autorité judiciaire, et ceci à la majorité absolue des voix à l'ARP (art. 52). De même, la révocation d'un membre de l'IDH (ou du président de l'instance) ne peut avoir lieu que suite à une demande motivée et signée par les deux tiers des membres de l'IDH et la révocation exige la majorité des deux tiers des voix des membres de l'ARP<sup>125</sup>.

### **2.4.2.4 Le champ d'intervention de l'Instance des droits de l'Homme**

En tant qu'institution nationale des droits de l'Homme, le projet de loi n°42-2016 reconnaît à l'IDH un champ d'intervention matériel, territorial et personnel très large qui est conforme aux Principes de Paris.

En termes de champ d'intervention matériel, l'IDH est compétente en ce qui concerne toute violation des droits de l'Homme, des droits civils, politiques, économiques,

---

125. Voir *supra* 2.4.1.2 (3) sur la loi cadre des instances constitutionnelles indépendantes et les règles concernant la redevabilité de l'instance.

sociaux, culturels et environnementaux, comme le prévoit la Constitution tunisienne et les conventions internationales dûment ratifiées par la Tunisie (art. 6). Il s'agit ici d'une conception des droits de l'Homme dans leur acception universelle, globale, inaliénable et complémentaire (art. 7).

Sur le plan territorial, l'IDH est compétente pour traiter des violations des droits de l'Homme contre toute personne physique ou morale se trouvant sur le territoire national (art. 5).

En ce qui concerne le champ d'intervention personnel, l'IDH intervient au profit de toute personne se trouvant sur le territoire tunisien qui se plaint d'une violation émanant d'une structure ou d'un organe de l'État, de groupes ou de personnes agissant au nom de l'État ou sous sa protection, ou de toute personne physique ou morale ou groupe de personnes (art. 6).

Ce champ d'intervention très large nécessite que l'IDH soit dotée des moyens humains, matériels et financiers nécessaires et suffisants pour assurer sa mission. À défaut de quoi, l'IDH se trouverait face à un encombrement qui réduirait son efficacité, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur son image et la confiance des personnes en cette instance.

De même, ce champ d'intervention renferme des chevauchements et recouvrements de mandats avec les autres intervenants spécialisés du paysage tunisien des droits de l'Homme, comme par exemple l'Instance de prévention contre la torture, l'Instance de lutte contre la traite des personnes, l'Instance d'accès à l'information, l'Instance de lutte contre la corruption, etc. Comme le prévoit l'article 4 du projet de loi, l'IDH devra donc développer des conventions de coopération et de partenariat avec ces différentes structures<sup>126</sup>.

#### 2.4.2.5 Les attributions de l'Instance des droits de l'Homme

L'article 128 de la Constitution confère trois types d'attributions à l'Instance des droits de l'Homme. Celles-ci sont détaillées dans le projet de loi n°42-2016.

##### BOX - 3

Les attributions de l'Instance des droits de l'Homme :

1. Le contrôle du respect des libertés et des droits de l'Homme ;
2. Le renforcement des libertés et des droits de l'Homme ;
3. L'enquête sur les cas de violation des droits de l'Homme.

126. Voir *infra* 41.

### **(1) Le contrôle du respect des droits de l'Homme**

L'IDH est chargée d'observer, d'effectuer des visites ; sa mission l'amène à recevoir des plaintes et requêtes, à les instruire, à intervenir pour régler les différends et à procéder à des transactions et médiations, à transférer les dossiers aux tribunaux, à saisir les autorités politiques et administratives<sup>127</sup> ainsi qu'à avertir l'opinion publique et à publier un rapport annuel et des rapports spécialisés ou thématiques<sup>128</sup>.

Cette fonction de contrôle consiste à s'assurer du respect des droits de l'Homme par l'État tant dans le sens « négatif » du terme, c'est-à-dire pour s'assurer qu'aucune action susceptible de violer ou de porter atteinte de quelque manière que ce soit à ces droits n'ait été entreprise, que dans le sens « positif » du terme, c'est-à-dire pour s'assurer que des actions ont été entreprises pour concrétiser et mettre concrètement en œuvre ces droits<sup>129</sup>.

Ce contrôle peut s'exercer sur toute personne ou toute institution publique ou privée<sup>130</sup>. Les articles 8 et 10 du projet de loi n°42-2016 énumèrent les institutions qui peuvent faire l'objet de visites sans préavis en vue de s'assurer que les droits de l'Homme y sont bien garantis et respectés. Celles-ci regroupent surtout les institutions pénitentiaires et autres centres de détention, et qui sont en principe de caractère public, mais aussi les centres d'hébergement de personnes vulnérables telles que les personnes âgées, les enfants ou les personnes porteuses de handicap, les organismes d'éducation, d'instruction, de culture, les organismes à caractère économique ou social, et qui peuvent être aussi bien de nature publique que privée<sup>131</sup>.

### **(2) La fonction de renforcement des droits de l'Homme et leur promotion**

Cette fonction est organisée par les articles 13 et 14 du projet de loi n°42-2016. L'IDH engage les études et recherches en la matière, et donne son avis en ce qui concerne les rapports de l'État tunisien relatifs aux droits de l'Homme, qu'il s'agisse de l'Examen périodique universel (EPU), des rapports spécialisés auprès des organes de la Charte et des traités des Nations Unies, ou des rapports à présenter à la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. L'IDH présente aussi ses recommandations pour appuyer les droits de l'Homme dans tous les domaines, y compris ceux de l'enseignement et de l'éducation. L'IDH donne enfin son avis en ce qui concerne les projets de loi relatifs aux droits de l'Homme et elle dispose d'un délai d'un mois pour donner son avis sur les projets qui lui sont présentés. Ce court délai a pour but d'éviter de ralentir le travail législatif. Néanmoins, comme de nombreuses lois ont un lien avec

127. Le Président de la République, le président de l'ARP, le chef du gouvernement, les ministres, les directeurs et présidents des différents établissements et instances publics, et les personnes morales de droit privé.

128. Projet de loi n°42-2016, art. 7 à 12.

129. Projet de loi n°42-2016, art. 7 : « L'instance se saisit de toute question qui se rapporte au respect et à la protection des droits de l'Homme et des libertés dans leur universalité, leur globalité, leur interdépendance et leur complémentarité, conformément aux pactes, aux déclarations et aux traités internationaux. Elle observe le degré d'application et de mise en œuvre de ces droits et libertés sur le terrain. Elle procède aux investigations nécessaires sur tout ce qui est porté à sa connaissance concernant les violations des droits de l'Homme quelle que soit la nature de cette violation et son origine. » (Traduction par l'auteur).

130. *Idem*.

131. Projet de loi n°42-2016, art. 7.

les droits de l'Homme, l'IDH sera en pratique consultée pour un grand nombre de lois. Il faudra donc qu'elle soit équipée en moyens humains, financiers et techniques pour répondre à ces demandes dans ce délai relativement court<sup>132</sup>.

Ainsi l'IDH participe-t-elle tant au renforcement juridique que social des droits de l'Homme. Le renforcement juridique couvre le rôle de l'instance dans l'exhortation des pouvoirs publics, soit à adopter les lois indispensables à la mise en œuvre des garanties constitutionnelles en matière de droits de l'Homme, soit dans le sens de la révision de la législation existante en vue de la rendre conforme aux nouveaux standards constitutionnels, soit dans le sens de l'exhortation de ces mêmes pouvoirs à adhérer aux conventions, traités, pactes et protocoles additionnels internationaux relatifs aux droits de l'Homme. De manière complémentaire, le renforcement social des droits de l'Homme participe à la création et la diffusion d'une culture des droits de l'Homme dans la société à travers les actions à mener dans les institutions d'enseignement de tout niveau, la conception de programmes d'enseignement et de formation, et les actions en collaboration avec la société civile en vue de la sensibilisation et de la diffusion des connaissances et des problématiques sur ces questions.

### **(3) La fonction d'investigation sur les violations de droits de l'Homme**

L'article 128 de la Constitution prévoit que l'instance « procède à des instructions sur les cas de violation de droits de l'Homme afin de les résoudre ou les transmettre aux institutions compétentes »<sup>133</sup>. C'est sans doute la fonction la plus importante en raison des pouvoirs qu'elle implique au profit de l'Instance. C'est aussi une fonction qui est susceptible de créer des frictions entre l'Instance et le pouvoir judiciaire, même si la Constitution comme le projet de loi ont clairement déterminé l'objectif de la fonction d'investigation dévolue à l'instance de telle sorte que ce type de conflit puisse être évité. Le projet de loi explicite davantage ce pouvoir d'instruction qui fait l'objet d'un chapitre à part, et il en détermine les procédures. Ce pouvoir d'instruction obéit à deux régimes particuliers, l'un qu'on peut qualifier d'ordinaire, au sujet duquel la procédure a été déterminée de manière sommaire par le projet de loi qui renvoie pour les détails au règlement intérieur à établir par l'instance, le second concerne la procédure d'instruction d'urgence.

Dans le cas de la procédure ordinaire, le projet de loi prévoit que l'Instance procède à toutes les investigations et enquêtes relatives aux violations des droits de l'Homme, afin de prendre toutes les mesures juridiques nécessaires à leur traitement<sup>134</sup>. L'instance peut soit s'autosaisir de cas de violation des droits de l'Homme, en vue de procéder aux instructions nécessaires, soit être saisie par une requête de toute personne physique ou morale victime de telles violations ou de tout ayant-droit. De plus, le projet de loi permet aux associations et organisations de saisir l'instance de telles violations pour le compte des victimes. Ceci est de nature à renforcer la garantie des droits de l'Homme et à appuyer leur effectivité notamment pour les personnes et les groupes vulnérables qui

132. Projet de loi n°42-2016, art. 13 et 14.

133. Constitution, art. 128, paragraphe 2.

134. Projet de loi no 42-2016, art. 16

ne sont pas en mesure de demander eux-mêmes le respect de leurs droits et libertés ou la cessation des violations dont ils font l'objet<sup>135</sup>.

Dans le cas de la procédure d'urgence, la loi prévoit qu'elle est déclenchée en cas de violation grave des droits de l'Homme, mais sans définir pour autant ce qui constitue « une violation grave ». L'Instance dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de ce type de cas et donc de l'évaluation de la gravité de la situation. Contrairement à la situation normale, le projet indique la procédure à suivre. Celle-ci consiste à réunir le conseil de l'Instance sans délai afin de désigner deux de ses membres qui seront chargés d'enquêter sur le dossier. Par contre, les suites à donner à l'instruction faite par les deux membres ne sont pas différentes de celles issues de la procédure normale, hormis la célérité exigée des membres chargés de l'instruction pour remettre leur rapport. Cela enlève beaucoup à la pertinence du caractère exceptionnel de la procédure d'urgence. Les membres doivent, en effet, dans les plus brefs délais, remettre leur rapport au conseil accompagné de recommandations, afin que celui-ci prenne les dispositions qui s'imposent<sup>136</sup>.

De plus, le projet de loi prévoit que dans le cadre d'une mission d'instruction, on ne peut opposer en aucun cas à l'instance le secret professionnel, y compris le secret médical, sauf dans la limite des exceptions prévues par la loi relative au droit d'accès à l'information. Néanmoins, les informations détenues par certains professionnels, par exemple médecins ou avocats, peuvent uniquement être fournies à l'instance sur la base de l'accord écrit des intéressés. Toutefois lorsqu'il s'agit d'enfants ou de personnes vulnérables, l'accord écrit n'est plus exigé<sup>137</sup>. Ce large pouvoir offert à l'Instance dans le cadre de sa mission est d'ailleurs à mettre en rapport avec l'obligation imposée par ce même projet de loi à tous les organismes publics et privés de fournir à l'Instance tous les dossiers et toutes les informations qui concernent l'instruction en cours<sup>138</sup>.

Enfin, le projet de loi n°42-2016 clarifie les liens entre la future IDH et l'actuel Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDHLF), ainsi qu'avec les autres instances indépendantes comme l'Instance Vérité et Dignité (IVD) et l'Instance de prévention contre la torture<sup>139</sup>.

### 2.4.3 L'Instance supérieure indépendante pour les élections<sup>140</sup>

Cette instance, prévue à l'article 126 de la Constitution, est responsable de la régularité, de la sincérité et de la transparence du processus électoral. Il s'agit d'une institution-clef pour la garantie de la démocratie et des droits politiques, notamment le droit de vote et le droit d'être candidat à des charges politiques.

135. Projet de loi n°42-2016, art. 14.

136. *Idem*, art. 18.

137. *Idem*, art. 20.

138. *Idem*, art. 19.

139. Voir *infra* 4.1.4. sur les relations de l'IDH avec les autres instances indépendantes.

140. On peut consulter le site officiel de cette instance sur ce lien <http://www.isie.tn>.



L'ISIE est antérieure à la Constitution de 2014, mais elle répond aux conditions de création prévues par cette dernière. Une première Instance supérieure indépendante pour les élections avait été créée en 2011 par un décret-loi du 18 avril 2011. Cette instance était chargée d'organiser et de superviser les élections de l'Assemblée nationale constituante, et de garantir des élections démocratiques, pluralistes, transparentes et honnêtes. Aujourd'hui, l'ISIE jouit de la personnalité juridique, de l'indépendance administrative et financière, conformément aux normes prévues par la Constitution<sup>141</sup>, mais aussi conformément à la loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012 qui l'a créée<sup>142</sup>. Ses membres sont élus à une majorité renforcée, comme l'indique la Constitution, et plus exactement à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée.

L'ISIE a assuré le bon déroulement de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2014. Il y a certes eu des recours devant les juridictions compétentes pour des irrégularités relevées par les différents acteurs du processus électoral, comme l'ont constaté les observateurs des élections. Néanmoins, les juridictions en question ont établi que ces irrégularités n'avaient pas d'incidence déterminante sur la tendance générale des résultats ; tous les acteurs politiques ont accepté les résultats des élections 2011 et de 2014. L'ISIE s'apprête maintenant à organiser et à superviser les élections locales prévues pour 2017. Grâce à la confiance qu'elle a réussi à inspirer, l'ISIE a également été appelée à organiser et à superviser les élections du Conseil supérieur de la magistrature qui se sont déroulées le 23 octobre 2016.

#### 2.4.4 La Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle<sup>143</sup>

Dans sa configuration actuelle, la HAICA est une institution provisoire chargée de la régulation du secteur audiovisuel, en attendant l'établissement de l'instance permanente qui devra être créée en vertu de l'article 127 de la Constitution.

La liberté d'expression et de communication a cette particularité d'être à la fois un droit et un moyen de garantie des autres droits. La liberté d'expression et de communication est désormais garantie par la Constitution tunisienne<sup>144</sup>, de même que les engagements internationaux auxquels la Tunisie a souscrit<sup>145</sup>. Avec le passage à la démocratie, le contrôle des moyens de communication tout comme la censure sont prohibés. La régulation d'un secteur comme la communication audiovisuelle est cependant nécessaire pour la protection même de la liberté de communication mais aussi pour la garantie d'un espace audiovisuel, pluraliste et diversifié qui respecte non seulement

141. Constitution, art. 125 commun aux cinq instances.

142. Loi organique n°2012-23 du 20 décembre 2012 portant création de l'ISIE, JORT n°101 du 21 décembre 2012, page 3276.

143. On peut consulter le site officiel de cette instance sur ce lien <http://haica.tn/fr/contact/>

144. Constitution, art. 31 : « Les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication sont garanties. Aucun contrôle préalable ne peut être exercé sur ces libertés. » Art. 32 : « L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication. »

145. Pacte international des droits civils et politiques ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969.

les règles éthiques et déontologiques du métier mais aussi les droits de l'Homme. C'est à cette fin qu'a été créée l'instance de l'audiovisuel, par le décret-loi n°2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle, et qu'elle a été officiellement mise en place le 3 mai 2013, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse. Dans le cadre de sa mission de régulation, la HAICA a pris des sanctions contre des chaînes de télévision qui ont contrevenu aux dispositions du décret-loi n°116 réglementant le secteur audiovisuel, notamment pour incitation à la violence<sup>146</sup>, ou encore pour violation des droits de l'enfant<sup>147</sup>.

Le rôle de la HAICA ne se limite pas à la régulation du secteur audiovisuel pour lui-même ou pour la garantie de la seule liberté d'expression et de communication ; la Haute autorité a également des responsabilités relatives à la garantie d'élections libres, démocratiques et transparentes. Elle a de ce fait des compétences communes avec l'ISIE s'agissant de la supervision des élections. C'est à ce titre qu'elle a publié un communiqué relatif au monitoring des médias en période électorale<sup>148</sup>. Il convient d'ailleurs à ce sujet d'évoquer le différend que cette mission a suscité entre la HAICA et l'ISIE, malgré l'existence d'une décision conjointe ISIE-HAICA du 5 juillet 2014 fixant les règles et procédures relatives à la campagne électorale dans les médias audiovisuels<sup>149</sup>. Ce différend a été porté devant le tribunal administratif<sup>150</sup>.

La HAICA s'est heurtée à beaucoup de résistances. Elle a d'abord eu des différends avec le pouvoir exécutif au sujet de la nomination de personnes à la tête de médias publics. Elle avait rappelé dans un communiqué ses compétences consultatives en la matière et exhorté les pouvoirs publics à instaurer des pratiques de concertation pour ces nominations, en vue de réussir le processus de transition<sup>151</sup>. Elle s'est ensuite et surtout heurtée aux professionnels eux-mêmes qui ont refusé de se soumettre à une régulation élaborée par une instance indépendante. Ainsi, lors de la publication du cahier des charges relatif à l'octroi de licences de télévision et de radios, on a assisté à une véritable levée de boucliers chez les propriétaires de chaînes télévisées. Le cahier des charges prévoit notamment l'interdiction pour le titulaire d'une licence d'assumer des responsabilités partisans, d'être à la tête d'un institut de sondage ou d'une agence de publicité. Par ailleurs, il ne peut cumuler à la fois les directions de plus d'une station de radio et d'une chaîne de télévision. Le cahier des charges énonce également un certain nombre de directives en matière de protection des droits de l'Homme<sup>152</sup>.

146. Voir la décision de l'HAICA : <http://haica.tn/fr/2014/08/arret-de-lemission-ness-nessma-de-la-chaîne-nessma-tv-pendant-un-mois-en-raison-d'une-incitation-a-la-violence-et-a-la-guerre/>

147. <http://haica.tn/fr/2016/10/decision-de-suspension-de-lemission-andi-ma-nkollek-pour-trois-mois/>

148. Voir la décision de l'HAICA : <http://haica.tn/fr/2015/01/le-pluralisme-dans-les-medias-audiovisuels-pendant-les-elections-legislatives-et-presidentielles/>.

149. Décision conjointe ISIE-HAICA du 5 juillet 2014 fixant les règles et procédures relatives à la campagne électorale dans les médias audiovisuels : l'ISIE considère que c'est à elle de faire appliquer les articles 70 et 172 de la loi électorale portant sur l'interdiction de la diffusion de sondages électoraux durant les campagnes et périodes électorales. Par ailleurs, alors que la HAICA affirme que l'interdiction de publication des sondages sortie des urnes prend fin à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire national, l'ISIE considère que c'est le dernier bureau de vote à l'étranger qu'il faut prendre en compte.

150. Décision du Tribunal administratif n°417830 du 17 décembre 2014.

151. Voir le communiqué de l'HAICA : <http://haica.tn/fr/2013/08/la-haica-invite-le-gouvernement-a-la-revision-immEDIATE-des-nominations/>.

152. <http://haica.tn/fr/espace-professionnels/cahiers-de-charge>.

Face à ces difficultés, il faut espérer que grâce à l'autorité et la plus grande légitimité que lui procurera son statut constitutionnel, l'instance à venir réussira à s'imposer en tant que régulateur d'un secteur aussi sensible et aussi important pour la garantie des droits de l'Homme.

### 2.4.5 L'Instance du développement durable et des droits des générations futures.

Le champ d'intervention de cette instance est circonscrit aux droits économiques et sociaux<sup>153</sup>.

À la différence de l'article 128 relatif à l'IDH, l'article 129 de la Constitution envisage l'Instance du développement durable et des droits des générations futures uniquement comme un organe de consultation obligatoire pour tout projet de loi qui entre dans son champ d'intervention. La consultation obligatoire de l'instance pour les projets de lois qui entrent dans le champ de son action fait que, comme c'est le cas pour les autres instances, la non-observation de cette consultation peut conduire à l'invalidation du projet de loi par la Cour constitutionnelle pour vice de forme. Elle demeure cependant un organe purement consultatif qui ne dispose ni d'un pouvoir d'investigation comme c'est le cas pour l'Instance des droits de l'Homme<sup>154</sup> et l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>155</sup>, ni d'un pouvoir réglementaire comme pour la HAICA<sup>156</sup> et l'ISIE<sup>157</sup>. Ainsi, des cinq instances constitutionnelles indépendantes, celle-ci semble être la plus faible au regard des compétences et des pouvoirs qui lui sont attribués.

Une autre spécificité singularise cette instance. Elle concerne les conditions que doivent remplir les personnes qui postulent pour en être membres. Si les quatre autres instances exigent, outre la compétence et l'intégrité, l'indépendance et la neutralité de ceux qui postulent pour être membre, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures n'exige qu'intégrité et compétence. Cela conforte l'idée selon laquelle cette instance est une institution consultative dédiée à appuyer l'Assemblée des représentants du peuple dans sa fonction législative plutôt qu'un acteur ayant vocation à garantir et protéger les droits de l'Homme.

Ceci n'empêche pas, bien évidemment, que cette instance travaille en collaboration avec celle des droits de l'Homme en lui fournissant notamment les données nécessaires à son travail de contrôle du respect des droits de l'Homme dans le domaine économique et social. Son rôle dans ce domaine reste cependant très limité.

---

153. Constitution, art. 129.

154. *Idem.*, art. 128.

155. Constitution, art. 130.

156. *Idem.*, art. 127.

157. Constitution, art. 126.

## 2.4.6 L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

La loi organique n°2017-59 du 24 août 2017, relative à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBGLCC), a été adoptée par l'ARP le 19 juillet 2017<sup>158</sup>. Elle a fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité signé et présenté par 40 députés le 26 juillet 2017 devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité de projets de loi (IPCCPL). Cette dernière a examiné le recours et a rendu sa décision le 17 août 2017<sup>159</sup>, déclarant la conformité du projet de loi à la Constitution. La loi a été promulguée le 24 août 2017<sup>160</sup>.

L'adoption de loi relative à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption doit être replacée dans un processus de développement de mécanismes de lutte contre la corruption initié le 13 janvier 2011 et poursuivi par la mise en œuvre des dispositions de la Constitution du 27 janvier 2014. Il s'agit de la première loi organique promulguée dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 125 de la Constitution.

Dans son dernier discours en date du 13 janvier 2011<sup>161</sup>, l'ancien Président de la République Ben Ali a annoncé la mise en place de 3 commissions pour entamer les grandes réformes, dont une Commission de lutte contre la corruption, créée au lendemain de la chute du régime par le décret-loi n°2011-7 du 18 février 2011. Le 19 février 2011, le Président de la République par intérim a nommé le président<sup>162</sup> de cette Commission nationale d'enquête sur les affaires de corruption et de malversations, dont le mandat couvre la période du 7 novembre 1987 au 14 janvier 2011.

Cette commission a reçu environ 11 000 dossiers. Elle en a examiné près de 5 300, et en a instruit environ 5 200 ; environ 2400 dossiers ont été transférés aux différents ministères et structures publiques concernés et 400 grands dossiers aux tribunaux<sup>163</sup>.

158. Voir *supra* 2.1.2 sur le travail accompli par l'ARP.

159. IPCCPL, décision n°07/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi relatif à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, JORT n°67 du 24 août 2017, p. 2709 (*en langue arabe*).

160. Loi n°2017-59 du 24 août 2017, JORT n°61 du 1er août 2017, p. 2475 (*en langue arabe*, à la date du 24 septembre 2017, la version officielle en langue française n'a pas encore été publiée). Cette loi a été adoptée suite à l'adoption de la loi n°2017-10 du 7 mars 2017 relative au signalement en matière de corruption et la protection des informateurs, JORT n°20 du 10 mars 2017, p. 765 (*en langue arabe*, à la date du 24 septembre 2017, la version officielle en langue française n'a pas encore été publiée).

161. Veille de la chute du régime du Président Ben Ali.

162. Décret n°2011-235 du 19 février 2011 portant nomination de M. Abdelfattah Amor, Président de la Commission.

163. La Commission a présenté et publié son rapport le 11 novembre 2011, et a proposé un projet de décret-loi cadre relatif à la lutte contre la corruption et la malversation. Le décret-loi a été adopté et promulgué le 14 novembre 2011 (Décret-loi cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption et la malversation, JORT n°88 de 2011, *en langue arabe*). Le décès du Président de la Commission le 2 janvier 2012 a entraîné l'arrêt de ses travaux jusqu'à la mise en application du décret-loi cadre en avril 2012 et la nomination d'un nouveau président (l'avocat et ancien directeur de l'Institut du Barreau Me. Samir Annabi) qui a été remplacé en 2015 par l'actuel président de la Commission (l'avocat et ancien bâtonnier Me. Chawki Tabib).

Lors des débats relatifs à l'élaboration de la Constitution (décembre 2011-janvier 2014), la question de la lutte contre la corruption et la malversation a fait l'unanimité parmi les différentes composantes de l'Assemblée nationale constituante. Pour consolider les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité, l'Instance de bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption a été inscrite dans la Constitution. L'article 130 définit le mandat, les fonctions et la composition de cette instance. En application de cette disposition et de l'article 125 de la Constitution<sup>164</sup> qui constitue l'article commun à toutes les instances constitutionnelles, la loi organique n°2017-59 a été préparée, adoptée et finalement promulguée le 24 août 2017.

### **(1) Mandat et prérogatives de l'Instance**

L'instance est chargée à la fois de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Elle est dotée des compétences classiques reconnues aux instances : observer et documenter (art. 5 et 8), élaborer des études (art. 7 et 8) et des recherches, proposer des réformes (art. 7), et diffuser la culture de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (art. 6 et 7).

De plus, le législateur a reconnu à cette instance un ensemble de prérogatives (art. 16 à 18), lui permettant d'enquêter, d'instruire les dossiers, de convoquer les personnes concernées et de procéder aux saisies nécessaires. Ces prérogatives font de l'Instance une autorité dotée des prérogatives de la police judiciaire. Toutefois, ces prérogatives sont exercées par l'Instance sous la tutelle du pouvoir judiciaire. Ainsi, pour enquêter, perquisitionner, instruire, ou saisir, l'autorisation préalable du procureur de la République (le Parquet) demeure obligatoire (art. 19). Il en est de même en matière de mesures conservatoires (interdiction de voyage, gel des biens et avoirs) : l'Instance doit demander à l'autorité judiciaire d'intervenir et de prendre ce type de mesures (art. 25). Ce contrôle exercé a priori sur les activités et prérogatives de l'Instance a fait l'objet d'un recours en inconstitutionnalité présentée par les députés. Dans ce recours, les députés ont soulevé la question de l'indépendance de l'Instance par rapport au pouvoir judiciaire. Ils considéraient aussi que la loi contredit les dispositions de la Constitution en matière d'autonomie de l'Instance et de la séparation des pouvoirs. Dans sa réponse, l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a décidé que « les pouvoirs de la police judiciaire font partie des poursuites pénales qui touchent les droits et les libertés fondamentales, et que la Constitution a chargé le pouvoir juridictionnel (selon les articles 27, 49, 102 et 108) d'assurer cette tâche ». Ainsi « la soumission partielle des agents de l'IBGLCC à la tutelle du pouvoir judiciaire est tout à fait fondée et ne constitue pas une inconstitutionnalité et [...] le principe de séparation des pouvoirs concerne exclusivement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire »<sup>165</sup>.

164. Voir *supra* 2.4.1.1 sur la Constitution.

165. IPCCPL, décision n°07/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi relatif à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, JORT n°67 du 24 août 2017, p. 2709 (décision publiée uniquement *en langue arabe*).

## (2) Composition et fonctionnement de l'Instance

Le conseil de l'instance : selon la loi n°2017-59, le conseil de l'instance est composé de 9 membres dont 4 représentants des métiers judiciaires (un juge judiciaire, un juge administratif, un juge financier et un avocat) ; deux représentants des métiers liés à la fiscalité et à la comptabilité (un spécialiste dans l'audit et le contrôle des comptes, un spécialiste de la fiscalité ou du contrôle administratif et financier) et un spécialiste des sciences sociales, un spécialiste de la communication et enfin un représentant des associations œuvrant dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance (art. 35).

L'élection des membres se fait selon une procédure en deux temps. Les candidatures sont libres. La Commission de sélection de l'ARP reçoit les dossiers et procède au tri et classement des candidats selon une grille préétablie et publiée. Elle sélectionne 4 hommes et 4 femmes de chaque profil et transfère les dossiers sélectionnés à l'ARP qui procède au vote en séance plénière, en respectant la règle de la parité « chaque fois que c'est possible » (art. 40). Ainsi, la parité selon la loi n°2017-59 ne constitue pas une obligation mais un principe à respecter dans les limites du possible : une obligation de moyens et non de résultat.

Les membres prêtent serment devant le Président de la République (art. 42). Lors de leur première réunion, le conseil présidé par le membre le plus âgé et le membre le plus jeune procède à l'élection de son président(e) et de son vice-président(e).

Dans un souci de parité, la loi précise que l'élection du président et du vice-président doit respecter la règle de la parité « chaque fois que c'est possible » (art. 41). La loi n°2017-59 contredit ici le projet de loi organique portant sur les règles communes aux instances constitutionnelles qui précise que le président et le vice-président doivent être obligatoirement de sexes différents (art. 6).

Les membres du conseil exercent leurs fonctions à plein temps. Il leur est strictement interdit d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle (art. 54). Les membres demeurent soumis aux obligations d'intégrité, d'honnêteté, de réserve, à l'obligation de déclaration préalable des biens et avoirs, et ils ne doivent pas être dans une situation de conflit d'intérêts (art. 55 et 56).

En cas de vacance suite à une révocation, retrait de confiance, décès, incapacité ou démission, le conseil de l'Instance constate la vacance et saisit l'ARP qui procède à l'élection d'un nouveau membre selon une procédure identique à la procédure initiale (art. 47). Cette disposition demeure ambiguë et pourrait poser problème ultérieurement. En effet, cet article prévoit le retrait de confiance comme une des modalités conduisant à la vacance. Or cette situation n'a pas été détaillée dans le reste des dispositions de la loi. La loi relative à cette instance renvoie à la loi portant sur les dispositions communes aux instances constitutionnelles, dont le projet a été examiné par l'IPCCPL qui a déclaré inconstitutionnelle la disposition permettant le retrait de confiance<sup>166</sup>.

166. IPCCPL, décision n°4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT n°65 du 15 août 2017, p. 2585 (décision publiée uniquement *en langue arabe*).

Dans sa décision, l'IPCCPL a mis l'accent sur la contradiction entre ce procédé (le retrait de confiance) et le principe d'indépendance des instances<sup>167</sup>. Suite à la déclaration du caractère inconstitutionnel de cette disposition, la mention du retrait de confiance dans la loi n°2017-59 n'a plus aucun sens. Ainsi, il serait pertinent d'adopter une loi rectificative portant suppression du vocable « retrait de confiance » du texte de la loi n°2017-59.

L'appareil administratif de l'Instance : les articles 48 à 53 de la loi n°2017-59 rappellent les principes régissant l'appareil administratif de l'Instance. Cet appareil est dirigé par un directeur exécutif, choisi par consensus parmi les membres du conseil ou, à défaut, à la majorité des deux tiers et révoqué dans les mêmes conditions. Il demeure soumis aux mêmes règles et principes que les autres membres du Conseil. La loi prévoit de mettre en place deux départements : l'un chargé de la bonne gouvernance et l'autre de la lutte contre la corruption. La loi renvoie au règlement intérieur de l'Instance pour ce qui a trait à l'organisation de ces départements (art. 51 et 52). Il est pertinent de rappeler à ce sujet que l'un des griefs présentés par les députés contre cette loi portait sur l'inconstitutionnalité de l'ensemble du chapitre relatif à l'appareil administratif. L'IPCCPL a répondu en arguant que l'article 125 de la Constitution renvoie à une loi qui fixe les règles de l'organisation de l'Instance et que cette formule exige de préciser les règles de fonctionnement administratif. L'IPCCPL a ainsi rejeté ce grief<sup>168</sup>.

Rappelons enfin que la loi relative à l'IBGLCC ne détaille pas les règles relatives au budget, à la transparence, à la comptabilité, et à la redevabilité de l'Instance. Toutes ces questions doivent faire l'objet de la future loi portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes<sup>169</sup>.

## 2.4.7 Les autres instances publiques indépendantes

Nous envisagerons ici trois instances publiques indépendantes qui doivent jouer un rôle important en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme : l'Instance de protection des données à caractère personnel, l'Instance Vérité et Dignité (IVD) et l'Instance de prévention contre la torture. Ces instances sont nées avant ou après 2011 et elles ont vu leur statut et missions évoluer dans le sens de la mise en place de mécanismes de garanties de leur indépendance.

### 2.4.7.1 L'Instance de protection des données à caractère personnel

L'Instance nationale de la protection des données à caractère personnel a été créée par la loi n°2004-63 du 27 juillet 2004 relative à la protection des données personnelles<sup>170</sup>. L'Instance est dotée de la personnalité morale et elle jouit d'une autonomie financière. Son budget est rattaché au budget du ministère des Relations avec les instances

167. *Idem*.

168. IPCCPL, décision n°07/2017 (IBGLCC), précitée.

169. Voir le projet de loi organique n°30-2016 relatif aux dispositions communes aux Instances constitutionnelles indépendantes.

170. Loi organique n°2004-63 du 27 juillet de 2004 relative à la protection des données personnelles, JORT n°61 du 30 juillet 2004, page 1988.

constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme. Cette instance connaît un renouveau depuis 2011. Elle est désormais ancrée dans l'article 24 de la Constitution qui lui attribue un rôle en matière de garantie de la vie privée mais également de protection des données personnelles<sup>171</sup>.

La loi indique que : « toute personne a le droit à la protection des données à caractère personnel relatives à sa vie privée [et qu'il s'agit de] l'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution [ces données] ne peuvent être traitées que dans le cadre de la transparence, la loyauté et le respect de la dignité humaine et conformément aux dispositions de la présente loi »<sup>172</sup>. Cette même loi définit les données à caractère personnel<sup>173</sup> de même qu'elle précise les personnes que cette loi vient protéger contre une quelconque identification susceptible de porter atteinte à l'inviolabilité de leur personne et à leur vie privée<sup>174</sup>.

La loi octroie des pouvoirs importants à l'Instance mise en place pour la garantie de la protection des données à caractère personnel. L'Instance dispose d'abord d'un pouvoir d'investigation dans tout lieu où sont traitées des données personnelles hormis les locaux d'habitation. La loi met à la disposition de l'Instance des agents assermentés du ministère des Technologies de la communication ou des experts judiciaires pour effectuer les recherches requises. Le secret professionnel ne peut être opposé dans le cadre de ce travail. Suite à ces investigations, la loi ordonne que le procureur de la République territorialement compétent soit informé de toute infraction révélée par les investigations et les auditions menées par l'Instance<sup>175</sup>.

#### BOX - 4

Selon l'article 76 de la loi n°2004-63, l'Instance de protection des données à caractère personnel est principalement chargée des missions suivantes :

- les autorisations et déclarations concernant le traitement des données à caractère personnel ;
- la réception et la gestion des plaintes ;
- l'élaboration des règles et codes de conduite ainsi que les opinions et la recherche sur les questions relatives aux données à caractère personnel.

171. Constitution, art. 24 : « L'État protège la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, des communications et des données personnelles. »

172. Loi organique n°2004-63, art. 1.

173. *Idem*, art. 4 : « Au sens de la présente loi, on entend par données à caractère personnel toutes les informations quelle que soit leur origine ou leur forme et qui permettent directement ou indirectement d'identifier une personne physique ou la rendent identifiable, à l'exception des informations liées à la vie publique ou considérées comme telles par la loi. »

174. *Idem*, art. 5 : « Est réputée identifiable, la personne physique susceptible d'être identifiée, directement ou indirectement, à travers plusieurs données ou symboles qui concernent notamment son identité, ses caractéristiques physiques, physiologiques, génétiques, psychologiques, sociales, économiques ou culturelles. »

175. *Idem*, art. 77.



Le droit d'accès à l'information, garanti désormais par la loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016, trouve lui aussi sa limite dans le droit à la protection des données personnelles. En effet, au chapitre IV de cette loi consacrée aux exceptions au droit d'accès à l'information, l'article 24 prévoit que : « l'organisme concerné ne peut refuser une demande d'accès à l'information sauf si celle-ci est de nature à porter préjudice à la sécurité publique, à la défense nationale, aux relations internationales, au droit d'autrui, à la protection de la vie privée, des données personnelles et de la propriété intellectuelle<sup>177</sup> ». L'Instance se trouve ainsi chargée de la protection des données personnelles mais elle doit également assurer un équilibre entre deux droits qui peuvent entrer en conflit : le droit d'accès à l'information d'une part et la protection de la vie privée et des données personnelles d'autre part.

L'Instance de protection des données personnelles travaille aujourd'hui notamment sur le projet de loi organique n°62-2016 amendant et complétant la loi n°1993-27 du 22 Mars 1993 relative à la carte d'identité qui vise à introduire une carte d'identité biométrique<sup>178</sup>. À cet effet, l'Instance a publié le 1er novembre 2016 un communiqué dans lequel elle dénonce la violation, par le processus d'élaboration du projet de loi, de l'article 76 de la loi n°2004-63 qui soumet à l'avis de l'Instance toutes les questions en relation avec la protection des données personnelles, y compris les projets de loi et de décret. Elle met ensuite en garde contre la gravité des répercussions du projet de loi sur la vie privée des citoyens et des citoyennes et sur leur droit à la protection de leurs données personnelles tant au niveau des informations contenues dans ce nouveau type de carte d'identité qu'au niveau des procédures de création et de gestion, particulièrement à la lumière des facultés offertes par les nouvelles technologies de traitement et de communication des données.

Dans la mesure où l'Instance de protection des données personnelles est ainsi érigée en un acteur dans le système de protection des droits de l'Homme, des mécanismes de coordination avec d'autres acteurs ont été prévus. Par exemple, en ce qui concerne les relations avec le pouvoir judiciaire, la loi instaure l'obligation pour l'Instance de saisir le procureur de la République compétent pour lui déférer toute infraction constatée lors d'une investigation ou d'une audition. De plus, la loi prévoit que l'Instance compte parmi ses membres un membre du Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>179</sup> pour fournir au Comité l'expertise et les informations nécessaires sur un domaine aussi pointu que l'impact des nouvelles technologies des communications et de l'information sur les droits de l'Homme. Cette disposition n'est pas reconduite dans la composition de l'Instance des droits de l'Homme<sup>180</sup>.

---

177. Traduction de l'auteur.

178. Le projet de loi organique a été examiné par la Commission des droits et libertés et des relations extérieures de l'ARP qui en a débattu entre mai et juillet 2017.  
<https://majles.marsad.tn/2014/fr/lois/57ce8ac9cf44123b7174acee/texte> accédé le 5 novembre 2017.

179. Loi organique n°2004-63, art. 78.

180. Voir *supra* 2.4.2.3 sur la composition et fonctionnement de l'Instance des droits de l'Homme.

### 2.4.7.2 L'Instance Vérité et Dignité

Selon l'article 148 de la Constitution, « l'État s'engage à mettre en application le système de la justice transitionnelle dans tous ses domaines et dans les délais prescrits par la législation qui s'y rapporte. Dans ce contexte, l'évocation de la non-rétroactivité des lois, de l'existence d'une amnistie ou d'une grâce antérieure, de l'autorité de la chose jugée ou de la prescription du délit ou de la peine, n'est pas recevable. » Cette disposition exclut des garanties fondamentales relatives au droit à la sûreté juridique du champ de la justice transitionnelle. Ce choix des constituants, en contradiction avec les engagements internationaux de la Tunisie, est très préoccupant car il est susceptible de saper l'autorité et la crédibilité d'un processus destiné à réparer les injustices et les violations des droits de l'Homme commises sous la dictature, mais qui enfreint ces mêmes droits<sup>181</sup>.

La justice transitionnelle est organisée par la loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation. Cette loi a créé l'Instance Vérité et Dignité (IVD).

Sa mission est de mettre au jour toutes les violations<sup>182</sup> des droits de l'Homme commises depuis 1955 jusqu'à la date de promulgation de la loi relative à la justice transitionnelle<sup>183</sup>. Cette instance est vouée à disparaître dès la fin de son mandat, mais il n'en demeure pas moins que le large spectre des compétences et des pouvoirs qui lui ont été attribués par la loi prévoit quelques dispositifs pour la coopération et l'harmonisation de son action avec d'autres acteurs intervenant dans le domaine de la protection des droits de l'Homme.

Tout d'abord, obligation est faite aux pouvoirs judiciaire et administratif, ainsi qu'aux instances publiques ou à toute personne physique ou morale de communiquer à l'IVD tous les documents ou informations qu'ils détiennent. L'Instance a aussi un droit d'accès aux affaires en cours devant les instances juridictionnelles, ainsi qu'aux jugements ou décisions rendus par ces dernières<sup>184</sup>.

Une fois la responsabilité des personnes responsables d'exactions et de violations de droits de l'Homme établie par l'IVD, ces personnes sont déférées devant les tribunaux judiciaires et administratifs où sont constituées des chambres spécialisées pour le traitement de ce type d'affaires<sup>185</sup>. Néanmoins, la loi organique n°2013-53 prévoit un

181. Cette question n'a pas été abordée lors de l'Examen périodique universel de la Tunisie en septembre 2014.

182. Loi organique n°2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation, JORT n°105 du 31 décembre 2013, art. 3 : « La violation, au sens la présente loi, est toute atteinte grave ou organisée aux droits de l'Homme commise par les organes de l'État ou par des groupes ou individus ayant agi en son nom ou sous sa protection, et ce, même s'ils n'avaient ni la qualité ni les prérogatives leur permettant d'agir. Elle comprend également toute atteinte grave et organisée aux droits de l'Homme, commise par des groupes organisés. »

183. Loi organique n°2013-53, art. 17.

184. Loi organique n°2013-53, art. 40.

185. *Idem*, art. 8.

mécanisme d'arbitrage offert aux responsables d'exactions et de violations de droits de l'Homme : lorsque la commission d'arbitrage de l'Instance, créée à cet effet, est saisie d'une affaire ou d'un dossier en cours devant les instances judiciaires, ces dernières suspendent l'examen du dossier. On constate ainsi que la primauté est accordée à l'IVD sur le pouvoir juridictionnel dans le traitement des affaires.

Enfin, la commission d'arbitrage de l'IVD peut être saisie d'un dossier de conciliation sur la demande de l'Instance nationale de lutte contre la corruption<sup>186</sup>. C'est là le seul renvoi exprès à une autre autorité publique indépendante que l'on trouve dans cette loi.

La durée du mandat de l'IVD est de quatre années à partir de la date de nomination de ses membres. Ce mandat ne peut faire l'objet que d'une prorogation d'une année sur une demande motivée de l'Instance elle-même soumise à l'Assemblée des représentants du peuple. L'Instance actuelle a été mise en place en 2013 ; la fin de son mandat est prévue pour 2017 sauf si elle demande la prorogation d'une année et que celle-ci est approuvée par l'ARP. Cela signifie qu'il sera mis fin à ses fonctions et qu'elle disparaîtra du paysage institutionnel au plus tard en 2018.

#### 2.4.7.3 L'instance de prévention contre la torture<sup>187</sup>

La mise en place de cette instance par une loi organique n°2013-43 du 23 octobre 2013 découle d'une obligation internationale de l'État tunisien conformément à l'article 3 du Protocole facultatif à la Convention internationale de prévention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon cet article : « Chaque État Partie met en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après dénommés mécanisme national de prévention) »<sup>188</sup>. Les attributions accordées à l'Instance nationale de prévention contre la torture (INPT) recoupent largement celles confiées à l'actuel Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (et à la future Instance des droits de l'Homme). En effet, ces deux instances se voient attribuer des droits identiques en matière de visite dans tous les lieux de privation de liberté et de détention. Il en est de même de la réception des plaintes, de la fonction consultative sur les projets de lois qui touchent leur domaine d'intervention, du travail de sensibilisation et des travaux de recherche sur les questions de la torture, etc. Quelques différences existent néanmoins : ainsi, à la différence du CSDHLF et l'IDH, l'INPT n'a pas le pouvoir de s'autosaisir de cas supposés de torture.

---

186. Loi organique n°2013-53, art. 46.

187. Loi organique n°2013-43 du 23 octobre 2013 relative à l'Instance nationale pour la prévention de la torture, JORT n°85 du 25 octobre 2013.

188. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984 et Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New-York, 18 décembre 2002, entré en vigueur le 22 juin 2006 et ratifié par la Tunisie le 29 juin 2011.

## BOX - 5

Loi organique n°2013-43 du 23 octobre 2013 relative à l'Instance nationale pour la prévention de la torture, article 3:

« L'instance assure essentiellement les missions suivantes :

1. Effectuer des visites périodiques et régulières et autres inopinées sans préavis et à tout moment choisi aux lieux de détention où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté,
2. S'assurer de l'existence de la protection spécifique des personnes handicapées qui se trouvent dans les centres d'accueil susmentionnés à l'article 2 de la présente loi organique,
3. S'assurer de l'inexistence de la pratique de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les lieux de détention et contrôler la compatibilité des conditions de détention et d'exécution de la peine avec les normes internationales des droits de l'Homme ainsi que la législation nationale,
4. Recevoir les plaintes et les notifications concernant les éventuels cas de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les lieux de détention, assurer l'investigation de ces cas et les transmettre, selon le cas, aux autorités administratives ou juridictionnelles compétentes,
5. Donner son avis concernant les textes de projets de lois et de règlements se rapportant à la prévention de la torture et des traitements dégradants reçus des autorités compétentes,
6. Donner des recommandations afin de prévenir la torture et contribuer au suivi de leur mise en œuvre,
7. Adopter, en coordination avec les parties concernées, les directives générales pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les lieux de détention ainsi que les mécanismes susceptibles de les détecter,
8. Créer une base de données tout en assurant la collecte des données et des statistiques afin de l'exploiter dans la réalisation des missions qui lui sont attribuées,
9. Contribuer à la diffusion de la conscience sociale à l'encontre des risques de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et ce, à travers des campagnes de sensibilisation, organiser des conférences et des séminaires, éditer des publications et des guides, organiser des sessions de formation ainsi que la supervision des programmes de formation faisant partie de son domaine de compétence,

10. Réaliser et publier des recherches, études et rapports se rapportant à la prévention de la torture et des traitements dégradants ainsi que le soutien des autres instances à leur réalisation,
11. Transmettre son rapport annuel au Président de la République, au chef du gouvernement et au président de l'assemblée chargée du pouvoir législatif ainsi que sa publication au site web et au Journal officiel de la République tunisienne. »

Nous sommes donc dans une situation dans laquelle une instance spécialisée (prévention de la torture) et une instance plus généraliste (droits de l'Homme) disposent de mandats très proches.

La loi instituant et organisant l'Instance de prévention contre la torture et les traitements inhumains et dégradants n'indique aucunement que celle-ci a une compétence exclusive dans ce domaine. À cet égard, l'article 3 (7) de la loi organique n°2013-43 prévoit la coordination de l'action de l'INPT avec les autres acteurs concernés. De plus, l'article 16 du projet de loi relatif à l'Instance des droits de l'Homme prévoit la coordination de ses actions en la matière avec l'Instance de prévention contre la torture<sup>189</sup>.

Enfin, il faut noter que bien que l'instance de prévention contre la torture ait été établie dès 2013, celle-ci n'a commencé à fonctionner qu'en 2017. Les développements récents sont dus aux efforts du ministère en charge des droits de l'Homme<sup>190</sup> en 2016 pour accélérer les procédures d'élaboration des textes fixant son organisation administrative et financière. Suite aux efforts du ministère, ainsi que de l'Instance Vérité et Dignité et de certaines organisations de la société civile, les membres de l'INPT ont finalement été nommés en 2016. La loi d'organisation de l'Instance a été adoptée en mai 2017, et l'Instance a effectivement pu se mettre au travail<sup>191</sup>. En juillet 2017, la présidente Hamida Dridi a démissionné de son poste et elle est devenue membre de l'INPT. Le 14 juillet 2017, Fathi Jarray, ancien ministre de l'Éducation, a été élu président de l'Instance nationale pour la prévention de la torture<sup>192</sup>.

189. Voir *infra* 4.1.4 sur les relations entre les instances constitutionnelles et les autres instances indépendantes.

190. Voir *infra* 3.2 sur le ministère chargé des Relations avec les institutions constitutionnelles, la société civile et les droits de l'Homme.

191. Entretien avec Madame Hamida Dridi, présidente, Tunis, 25 mai 2017.

192. [https://www.observatoire-securite.tn/fr/marsad\\_actors/instance-nationale-pour-la-prevention-de-la-torture/](https://www.observatoire-securite.tn/fr/marsad_actors/instance-nationale-pour-la-prevention-de-la-torture/)

# 3. LES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX ET INSTITUTIONS SOUS TUTELLE

## Introduction

La place des acteurs gouvernementaux et des institutions sous tutelle agissant dans la mise en œuvre, la supervision et l'application des lois et politiques des droits de l'Homme demeure un sujet controversé. Avant 2011, les acteurs publics des droits de l'Homme en Tunisie donnaient surtout l'image de faire-valoir de la politique du Président Ben Ali. Leur légitimité et leurs actions étaient quasiment inexistantes en réalité et la question de la supervision et de la promotion des droits de l'Homme relevait essentiellement de l'action des organisations de la société civile. Pourtant, les droits de l'Homme requièrent un engagement fort de l'État au niveau international et surtout au niveau national. Ainsi, sur la base de l'obligation des États, et de leurs gouvernements de respecter les droits de l'Homme, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les États qui la constituent font partie d'un système de protection et de promotion des droits de l'Homme qui lie les États et leurs administrations (niveau national) aux organismes internationaux (et régionaux) de protection des droits de l'Homme (niveau international)<sup>193</sup>.

Les structures gouvernementales appartiennent au pouvoir exécutif et sont régies par les principes de spécialité et de l'agencement hiérarchique. Il s'agit à la fois d'organes politiques (le gouvernement) et administratifs (l'administration centrale). Quant aux organes sous tutelle, ils sont soumis au contrôle du gouvernement aussi bien sur les personnes que sur les actes. La tutelle n'est pas, contrairement au pouvoir hiérarchique, détenue de plein droit, et un texte qui précise l'étendue de la tutelle est nécessaire<sup>194</sup>. Néanmoins, concernant les organes sous tutelle agissant dans le domaine des droits de l'Homme en Tunisie, ce contrôle de tutelle a traditionnellement été très étroit.

En 2017, plusieurs instances sous tutelle jouent un rôle en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme en Tunisie, en particulier le ministère chargé des droits de l'Homme, la Commission interministérielle, les bureaux ou points focaux des droits de l'Homme au sein des ministères ainsi que de conseils consultatifs spécialisés en la matière.

Le contexte de la transition a été caractérisé par une évolution contrastée de ces organismes des droits de l'Homme. D'une part, on a pu observer une certaine instabilité au niveau de l'organigramme des ministères et d'autre part, quelques modifications pour les organes sous tutelle. Certains de ces organes fonctionnent au ralenti depuis 2011 ; d'autres ont été restructurés, transférés d'un ministère à un autre ou ont gagné en autonomie<sup>195</sup>.

193. Voir *supra* l'introduction de cette étude, 1.1, sur le système national des droits de l'Homme.

194. Principe de droit administratif selon lequel il n'y a pas de tutelle sans texte.

195. Voir par exemple l'Instance nationale de protection des données à caractère personnel, *supra* 2.4.71.

Cette situation instable se répercute sur le travail de ces structures, en particulier en ce qui concerne leur accessibilité et leur ouverture vis-à-vis des citoyens, l'observation, la documentation et la rédaction des rapports<sup>196</sup>. Le contexte économique de la Tunisie et le choix politique de renforcer les instances indépendantes, telles que les instances indépendantes constitutionnelles ou l'Instance Vérité et Dignité, ont peut-être limités les possibilités d'investir d'une manière conséquente dans ces infrastructures gouvernementales.

Cette seconde partie de l'étude vise à analyser et évaluer le rôle des différents acteurs gouvernementaux et des institutions sous tutelle en matière de mise en place, de supervision et d'application des politiques de droits de l'Homme. Nous traiterons donc successivement des acteurs gouvernementaux et des institutions/structures sous tutelle qui jouent un rôle important en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme.

### 3.1 Le ministère des relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme

À la fin des années 1990, La Tunisie a créé un ministère chargé des droits de l'Homme, de la communication et des relations avec le parlement. Ensuite, les gouvernements successifs ont été caractérisés par l'instabilité de la place accordée à une « direction » centralisant l'action du gouvernement en matière de droits de l'Homme. Ainsi les droits de l'Homme ont-ils été rattachés en 2002 au ministère de la Justice qui devint ministère de la Justice et des droits de l'Homme. Malgré les critiques dont il faisait l'objet sous l'ancien régime, ce ministère a été reconduit dans le premier gouvernement formé après les élections du 23 octobre 2011. Les décrets n°2012-22 et n°2012-23 du 19 janvier 2012 ont créé le ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle et déterminé ses attributions<sup>197</sup>. Ensuite, ce « portefeuille nomade » a été placé tantôt au sein du ministère de la Justice, tantôt au sein du ministère de la Justice transitionnelle ; il relève désormais du ministère chargé des Relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile, et des droits de l'Homme.

Entre les élections de 2013 et la création du ministère des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme en 2016<sup>198</sup>, le portefeuille « droits de l'Homme » a été confié à un ministre auprès du chef du gouvernement<sup>199</sup> par une lettre de mission du chef du gouvernement en mai 2015<sup>200</sup>. Le choix du procédé

196. W. Ferchihi, *Les organismes officiels des droits de l'Homme en Tunisie*, Éditions Centre Al Kawakibi pour la transition démocratique, Tunis, 2014 (version actualisée), p. 6.

197. Décrets n°2012-22 et n°2012-23 du 19 janvier 2012, JORT n°6 du 20 janvier 2012, p. 383 et 384.

198. Décret gouvernemental n°2016-465 du 11 avril 2016 portant création du ministère des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses prérogatives et ses attributions, JORT no. 30 du 12 avril 2016; Décret gouvernemental n°2016-662 du 30 mai 2016 fixant l'organisation du ministère des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme.

199. Décret présidentiel n°2015-35 du 6 février 2015 relatif à la nomination du chef du gouvernement et de ses membres, JORT n°12 du 10 février 2015, p. 428.

200. Lettre de mission du ministre chargé des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile, non publiée.

de la « lettre de mission » est inhabituel ; il peut être expliqué par le pragmatisme des autorités mais il pose problème puisqu'il s'agit d'un acte à caractère interne qui n'est pas destiné à la publication au JORT, ce qui affecte de manière négative le lancement de ce nouveau département ministériel et sa visibilité. Cette construction a aussi pu s'inspirer d'un rapport publié en 2013 selon lequel « l'intervention du pouvoir exécutif devrait se réduire à des questions fondamentales en rapport avec la coordination entre les différents intervenants officiels en matière de droits de l'Homme. C'est pourquoi il faudrait, si nécessaire, nommer un coordinateur général chargé des droits de l'Homme, affecté auprès de la présidence du gouvernement »<sup>201</sup>.

Les attributions confiées à ce ministre auprès du chef du gouvernement se concentrent donc autour des droits de l'Homme. À travers les relations avec les instances constitutionnelles indépendantes, le ministère travaille dans le domaine des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels couvert par ces instances. De plus, les missions du ministère se rapportent à la coordination entre les différents ministères et acteurs publics et la société civile intervenant dans le domaine des droits de l'Homme en vue d'élaborer la législation, des stratégies et des plans d'action susceptibles de promouvoir le système des droits de l'Homme.

Enfin, le ministre a été chargé de la mise en place d'un mécanisme national permanent qui doit servir de vecteur de coopération entre la Tunisie et les mécanismes internationaux des droits de l'Homme. Une évolution au niveau structurel et fonctionnel s'est produite en 2016 quand un ministère proprement dit a été créé et que le mandat du ministère a été élargi pour englober officiellement, en plus des relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile, le domaine des droits de l'Homme<sup>202</sup>.

### 3.1.1 Organisation et structure

L'organisation du ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme est régie par le décret gouvernemental n°2016-662 du 30 mai 2016. En vertu de l'article premier de ce décret, le ministère comprend le cabinet, la direction générale des services communs et des services spécifiques.

Le dossier des droits de l'Homme est attribué à la Direction générale des droits de l'Homme qui est un service spécifique du ministère<sup>203</sup>. Celui-ci compte aussi la Direction générale de la relation avec les instances constitutionnelles, la Direction générale de la relation avec la société civile, le Secrétariat permanent de la Commission

201. W. Ferchichi, *Les organismes officiels des droits de l'Homme en Tunisie, op. cit.* p.30.

202. Décret présidentiel n°2016-1 du 12 janvier 2016 portant nomination des membres du gouvernement, JORT n°4 du 12 janvier 2016, p. 91 ; Décret gouvernemental n°2016-465 du 11 avril 2016 portant création du ministère des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses prérogatives et ses attributions, JORT no 30 du 12 avril 2016 et décret gouvernemental n°2016-662. JORT no 47 du 10 juin 2016, p. 1829.

203. Décret gouvernemental n°2016-662, art. 17.



nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme et la Direction des affaires juridiques et du contentieux. Cette organisation du ministère remplace l'organisation informelle en vigueur depuis 2015 et qui reposait sur trois « ateliers » portant sur les droits de l'Homme, la société civile et les instances constitutionnelles.

Sur le plan structurel, les services de la Direction générale des droits de l'Homme se sont développés par rapport à ceux de l'ancienne Direction générale des droits de l'Homme<sup>204</sup>. La Direction générale comprend désormais une direction des recherches, de la législation et de la programmation dans le domaine des droits de l'Homme et une direction du suivi et de l'évaluation dans le domaine des droits de l'Homme.

Deux aspects se trouvent renforcés : la programmation et l'évaluation<sup>205</sup>. Une sous-direction est dédiée à la planification et à la programmation dans le domaine des droits de l'Homme. De même, la création d'une sous-direction du suivi et de l'évaluation dans le domaine des droits de l'Homme est prévue. Celle-ci comprendra 3 services : le service de suivi des programmes publics et des programmes des associations, le service des mécanismes de contrôle et le service d'évaluation (statistiques et indicateurs). La création de ce dernier service traduira une innovation au niveau de l'approche officielle des droits de l'Homme, compte tenu de l'importance des indicateurs des droits de l'Homme en matière de législation, de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

### 3.1.2 Les attributions

#### BOX - 6

Décret gouvernemental n°2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions:

« Art. 2 : le ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme a pour mission :

- d'aider à la mise en place des instances constitutionnelles indépendantes,
- de participer à la consécration du dialogue continu entre le gouvernement et la société civile dans le cadre de la mise en place des règles de la démocratie participative,

204. Décret n°2012-23, art. 24 et 26.

205. Décret gouvernemental n°2016-662, art. 27.

- de préparer et proposer les législations, les plans d'action et stratégies et les exécuter pour développer le système des droits de l'Homme, ainsi qu'assurer la coordination avec les autres ministères, instances, organisations et associations concernés par la protection des droits de l'Homme, la consolidation de ses valeurs, la diffusion de sa culture et la garantie de l'exercice de ces droits conformément à la législation nationale et les conventions internationales ratifiées relatives aux droits de l'Homme. »

En ce qui concerne les droits de l'Homme, le ministère a une mission générale de conception et de mise en œuvre d'un système national des droits de l'Homme. Le ministère dispose d'autres prérogatives telles que la proposition des projets législatifs et la réalisation de recherches et d'études. Ces responsabilités principales sont les suivantes :

Projets et textes législatifs : préparer des projets de texte législatif et donner son avis sur les projets de texte relatifs aux droits de l'Homme.

Système national des droits de l'Homme :

- concevoir et mettre en place un système national intégré et cohérent des droits de l'Homme ainsi qu'assurer la coordination entre les ministères pour mettre en place la législation, les plans d'action, les stratégies et les politiques pour le développement du système ;
- coordonner entre les différents intervenants dans le domaine de la protection des droits de l'Homme et, mettre en œuvre des programmes d'éducation formelle et informelle aux droits de l'Homme.
- Analyses, études, recherche et monitorat :
- mener des analyses, études et de la recherche relatives aux droits de l'Homme en Tunisie ;
- suivre et évaluer la situation des droits de l'Homme en soutenant et en mettant en place des mécanismes pour mesurer leur respect et leur mise en œuvre ;
- étudier les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme et proposer leur ratification ainsi qu'œuvrer à la conformité de la législation nationale à ces traités.

En comparant les prérogatives du nouveau ministère à celles du ministère de la Justice transitionnelle et des droits de l'Homme (2012-13), on constate que le renforcement du mandat englobe désormais une dimension internationale, liée aux traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, et une dimension liée à l'observation et l'évaluation de la situation des droits de l'Homme<sup>206</sup>.

---

206. Conformément à l'article 24 du décret n°2012-23, les prérogatives de la Direction générale des droits de l'Homme du ministère de la Justice transitionnelle consistent à promouvoir la stratégie des droits de l'Homme et les mécanismes de sa protection ; aider à diffuser la culture des droits de l'Homme et à former les intervenants dans le domaine ; préparer et proposer les projets des textes de loi relatifs aux droits de l'Homme ; donner son avis au sujet des textes de loi relatifs aux droits de l'Homme et coordonner et collaborer avec les composantes de la société civile dans les domaines ayant trait aux droits de l'Homme.

### 3.1.3 Le travail accompli par le ministère

Dans la lignée du travail accompli par le ministère de la Justice transitionnelle et des droits de l'Homme (2012-13)<sup>207</sup>, le ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme a fait preuve d'un certain dynamisme législatif. Ainsi, dans le cadre de la création d'un système national des droits de l'Homme, le ministre chargé des droits de l'Homme a été à l'origine de l'élaboration et des consultations publiques sur les projets de lois organiques relatifs aux instances constitutionnelles<sup>208</sup>, en particulier pour le projet de loi organique n°30-2016 relatif aux dispositions communes aux instances constitutionnelles<sup>209</sup> et pour le projet de loi organique n°42-2016 relatif à l'Instance des droits de l'Homme<sup>210</sup>. En 2016, le ministère a initié le travail sur un projet de loi sur l'Instance du développement durable et des droits des générations futures<sup>211</sup>.

De plus, en ce qui concerne l'Instance nationale pour la prévention de la torture<sup>212</sup>, le ministère a en 2016 fait accélérer les procédures d'élaboration des textes fixant son organisation administrative et financière. Ainsi, suite aux efforts concertés du ministère, de l'IVD et de la société civile, le mécanisme a effectivement pu se mettre au travail en 2017<sup>213</sup>. Enfin, le ministère a participé à la préparation du projet de loi organique n°2017-59 du 24 août 2017 relatif à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption<sup>214</sup>.

Pour mettre en œuvre ses actions, le ministère a également développé des relations de partenariat et d'échange avec les structures concernées par les droits de l'Homme, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, nationales ou internationales. Il s'agit, par exemple, des partenariats et des soutiens mis en place pour la préparation des projets législatifs concernant les instances constitutionnelles en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'Institut danois des droits de l'Homme.

Dans le domaine de la sensibilisation, la formation et l'encadrement en matière de droits de l'Homme, l'action du ministère mène des consultations publiques sur les projets législatifs<sup>215</sup> et des activités auxquelles la société civile peut participer comme, par exemple, la retransmission publique de l'Examen périodique universel de la Tunisie à Genève le 2 mai 2017.

---

207. Le ministère de la Justice transitionnelle et des droits de l'Homme (2012-13) s'est ainsi chargé de l'élaboration et des consultations publiques sur le projet de loi organique relatif à la justice transitionnelle et sur le projet de loi organique relative à la création du mécanisme de prévention de la torture. En 2013, il a également initié une réflexion sur la préparation d'un nouveau cadre juridique relatif à la haute Instance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et un projet de loi sur la lutte contre le terrorisme. De la même manière, la réflexion sur le nouveau cadre législatif de la future institution nationale des droits de l'Homme fut lancée bien avant l'adoption de la Constitution de 2014 et de l'article 128 sur l'Instance des droits de l'Homme.

208. Voir *supra* 2.4 sur les instances constitutionnelles indépendantes.

209. Une consultation publique en 2016. Voir *supra* 2.4.1 sur le cadre normatif commun aux instances constitutionnelles indépendantes.

210. Cinq consultations publiques en 2016. Voir *supra* 2.4.2 sur l'Instance des droits de l'Homme.

211. Voir *supra* 2.4.5 sur l'Instance du développement durable et des droits des générations futures.

Le ministère est également actif en matière de coordination de l'action gouvernementale pour la protection et la promotion des droits de l'Homme avec les ministères concernés. Cette mission a été renforcée par la création du nouveau mécanisme national de coordination, de rédaction des rapports et de suivi des recommandations.

### **3.2 La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme.**

Depuis 2011 plusieurs commissions interministérielles ont été créées. C'est le cas par exemple de la Commission sur le terrorisme et le blanchiment de l'argent ou de la Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme. Cette dernière a été créée pour répondre aux engagements internationaux de la Tunisie en matière de droits de l'Homme.

Les organes du système international assurent le suivi de la mise en œuvre par les États de leurs engagements en matière de droits de l'Homme. Au niveau des Nations Unies (ONU), les organes du Conseil des droits de l'Homme examinent la situation générale des droits de l'Homme dans chaque État-membre. On peut distinguer au moins deux types de mécanismes internationaux : les premiers s'appuient sur les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'Homme, les seconds sur la Charte de l'ONU. Les mécanismes des traités des droits de l'Homme examinent la situation des droits couverts spécifiquement par le traité dans un pays donné. Les mécanismes fondés sur la Charte de l'ONU désignent les mandats des rapporteurs spéciaux et l'Examen périodique universel (EPU). D'autres mécanismes de contrôle sont également prévus à l'échelle des organisations régionales dont la Tunisie est membre<sup>216</sup>.

Cependant, la rédaction des rapports et le suivi des recommandations des organes des traités internationaux et régionaux des droits de l'Homme connaissent en Tunisie un retard généralisé. Cela est dû en partie au retard accumulé par la Tunisie pendant la dictature. Ce retard s'explique toutefois aujourd'hui par la multiplication des mécanismes

---

212. Voir *supra* 2.4.7.3 sur l'Instance de prévention de la torture.

213. *Idem*.

214. Voir *supra* 2.4.6 sur l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

215. Il est estimé que 600 personnes ont contribué aux cinq consultations en février-avril de 2016. Cf. *OHCHR Report 2016, OHCHR in the Middle East and North Africa*, p.25.

216. Par exemple, au sein de l'Union africaine, les rapports périodiques à présenter devant la Commission et la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Un projet de loi organique portant approbation de l'adhésion de la République tunisienne à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique a été soumis à l'ARP le 7 juillet 2017 pour sa considération. <http://www.legislation.tn/fr/content/projet-de-loi-organique-portant-approbation-de-ladh%C3%A9sion-de-la-r%C3%A9publique-tunisienne-%C3%A0-la-ch> (consulté le 5 novembre 2017).

internationaux en matière de droits de l'Homme, leurs procédures et l'accroissement du nombre de recommandations faites à la Tunisie – près de 500 en l'espace de 5 ans<sup>217</sup>. L'absence d'un organe permanent et fonctionnel de rédaction et de soumission des rapports jusqu'en 2015 a amplifié ces difficultés.

Avant 2011, les rapports étaient pour la plupart élaborés par la Direction des droits de l'Homme du ministère des Affaires étrangères en coordination avec les ministères régaliens de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense. La réflexion sur la nécessité de mettre en place un mécanisme national de coordination, de rédaction des rapports et de suivi des recommandations a été entamée à mi-parcours de l'EPU en 2012. Mais c'est en mai 2014<sup>218</sup> que le ministère de la Justice, de la justice transitionnelle et les droits de l'Homme s'est engagé en faveur de la création d'un mécanisme national permanent dédié à l'élaboration des rapports et à assurer notamment un meilleur suivi de la mise en œuvre des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme.

La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme a été créée en octobre 2015. Quelques modifications touchant à la composition de la Commission ont été introduites en mai 2016<sup>219</sup> de même que la formalisation de l'emplacement du Secrétariat de la commission au sein du ministère<sup>220</sup>.

### 3.2.1 Organisation et structure

La Commission interministérielle tunisienne est une structure permanente rattachée au chef du gouvernement. Elle est composée de représentants de plusieurs ministères ayant la responsabilité de coordonner et de rédiger des rapports et d'entreprendre les consultations nécessaires à cet effet<sup>221</sup>. Elle est permanente dans la mesure où elle perdure au-delà de la rédaction de rapports particuliers, contrairement aux mécanismes ad hoc, mis en place dans le but unique de préparer un rapport et dissous peu après.

La Commission interministérielle est présidée par le ministre chargé des droits de l'Homme ou son représentant. En 2017, la Commission interministérielle se compose d'un représentant de la Présidence de la République, d'un membre par ministère (28 en 2017), d'un représentant de l'Institut national de la statistique ainsi que d'un rapporteur

---

217. Rapport final du séminaire sur « Les bonnes pratiques en termes de mécanisme national de coordination, de rédaction des rapports et de suivi des recommandations », ministère de la Justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme en Tunisie, 29 mai 2014.

218. Cette volonté a été exprimée lors de l'atelier de réflexion sur la création d'un Mécanisme national chargé de la rédaction des rapports et du suivi des recommandations des organes de traités internationaux et régionaux des droits de l'Homme.

219. Décret gouvernemental n°2016-663 du 30 mai 2016 modifiant le décret gouvernemental n°2015-1593 du 30 octobre 2015 concernant la création de la Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme, JORT n°47 du 10 juin 2016, p. 1835.

220. Décret gouvernemental n°2016-662 du 30 mai 2016, fixant l'organisation du ministère des Relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme, JORT n°47 du 10 juin 2016, p. 1829, art. 30-31.

221. Décret gouvernemental n°2016-663.

qui est aussi un représentant du ministère chargé des droits de l'Homme. Les membres de la Commission sont nommés par arrêté du chef du gouvernement sur proposition des ministres concernés parmi les cadres en charge du dossier des droits de l'Homme dans leurs ministères respectifs. La durée du mandat des membres est fixée à trois ans ; ce mandat est renouvelable une fois<sup>222</sup>.

Un secrétariat permanent est placé sous la tutelle du ministère chargé des droits de l'Homme. Le membre rapporteur de la Commission est le chef du secrétariat<sup>223</sup>. La composition de ce secrétariat permanent, qui fait partie des services spécifiques du ministère, est réglementée d'une manière détaillée<sup>224</sup>. Il comprend la sous-direction de la rédaction de rapports et des procès-verbaux et la sous-direction du suivi des recommandations.

## BOX - 6

Le secrétariat permanent de la Commission interministérielle a notamment les missions détaillées ci-dessous.

Accès à et gestion des informations et des données :

- Collecter et conserver les informations et les données nécessaires au travail de la commission ;
- Réceptionner les correspondances qui lui parviennent, les enregistrer et les envoyer par le bureau d'ordre central du ministère ;
- Préparer et appliquer un programme de conservation et de gestion de l'ensemble des documents relatifs à l'exercice de l'activité de la commission.
- Planification, organisation et gestion du travail :
- préparer un projet de calendrier annuel des réunions et des engagements et le soumettre à la Commission au début de chaque année,
- préparer et assurer le suivi des réunions et des travaux de la commission.
- Communication et information publique :
- publier les travaux de la commission interministérielle, mettre en place une bibliothèque multimédia spécialisée ainsi que le site web officiel de la Commission, en assurer le suivi et assurer la liaison avec les réseaux d'information dans le domaine des droits de l'Homme.

222. Décret gouvernemental n°2016-663, art. 6.

223. *Idem*, art. 13.

224. Décret gouvernemental n°2016-662.

Selon l'article 15 du décret n°2016-663, la Commission dispose des ressources humaines et du financement nécessaires à l'accomplissement de ses missions. En pratique, ses dépenses sont imputées sur le budget du ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme depuis 2016.

### 3.2.2 Mandat et fonctions

La Commission interministérielle tunisienne est chargée « de la coordination, et de l'élaboration et la discussion des rapports que l'État tunisien soumet, de manière périodique, aux instances, comités et organes onusiens et régionaux dans le domaine des droits de l'Homme. Elle est également chargée du suivi des observations et recommandations émanant de ces instances, comités et organes »<sup>225</sup>.

Cette structure interministérielle permanente a donc la responsabilité de coordonner et de rédiger les rapports et d'entreprendre les consultations nécessaires à cet effet. En revanche, elle est dépourvue de toute responsabilité en matière de coordination des plans d'actions nationaux en matière de droits de l'Homme dans lesquels sont prévus la mise en œuvre des recommandations des organes régionaux et internationaux. La coordination de la mise en œuvre des recommandations en matière de droits de l'Homme et le développement d'un plan d'action national font ainsi davantage partie de la mission du ministère chargé des droits de l'Homme.<sup>226</sup>

Elle dispose de deux types de missions : d'une part l'élaboration, la présentation et la discussion des rapports, et d'autre part le suivi de l'exécution des recommandations.

#### **(1) Dans le cadre de l'élaboration, de la présentation et de la discussion des rapports, la Commission interministérielle procède aux tâches suivantes :**

Élaborer les rapports : élaboration, présentation et discussion des rapports gouvernementaux, dans les délais prévus pour chaque rapport, auprès des instances de traités onusiens et régionaux auxquels la République tunisienne est partie, et auprès du Conseil des droits de l'Homme et des procédures spéciales des Nations Unies ainsi que devant les instances et organes régionaux. S'y ajoute la mise à jour, le cas échéant, du document de base commun pour les traités.

---

225. Décret gouvernemental n°2015-1593 du 30 octobre 2015 concernant la création de la Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme, art. 1er.

226. Décret gouvernemental n°2016-465 du 11 avril 2016 portant création du ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions, art. 2, la mission du ministère est entre autres de « préparer et proposer les législations, les plans d'action et stratégies et les exécuter pour développer le système des droits de l'Homme, ainsi qu'assurer la coordination avec les autres ministères, instances, organisations et associations concernés par la protection des droits de l'Homme, la consolidation de ses valeurs, la diffusion de sa culture et la garantie de l'exercice de ces droits conformément à la législation nationale et les conventions internationales ratifiées relatives aux droits de l'Homme ».

Coordonner au niveau national avec les différentes structures et institutions nationales en vue de l'élaboration des rapports du gouvernement tunisien et pour répondre aux différents observations, rapports et recommandations internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, ainsi qu'en vue de la collecte d'informations et de statistiques et la mise en place d'une base de données et d'indicateurs efficaces et efficaces dans le domaine des droits de l'Homme.

Coordonner au niveau international l'interaction, dans les limites de ses attributions, avec les organisations onusiennes et leurs agences spécialisées, avec les organisations régionales œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme<sup>227</sup> et avec les organisations non gouvernementales concernées.

Ainsi la Commission interministérielle est-elle l'institution responsable d'honorer les engagements de l'État tunisien en matière de soumission des rapports aux organes internationaux et régionaux : organes des traités, Examen périodique universel (EPU), procédures spéciales et organes régionaux en matière de droits de l'Homme. Elle doit également être capable de gérer toutes les questions relatives aux organes de traités, notamment la soumission et la mise à jour du document de base commun et des rapports périodiques, de formation des parties prenantes au sein des ministères et au-delà en vue de la préparation et la soumission des rapports.

Le décret charge la Commission interministérielle de former ses membres et les fonctionnaires de son secrétariat permanent dans le domaine des droits de l'Homme<sup>228</sup> et cela pour garantir la qualité et l'efficacité de ses travaux. La Commission peut en outre demander dans le cadre de ses missions toutes les informations dont elle estime avoir besoin, quelle que soit leur nature. Il incombe à l'ensemble des ministères, instances et structures concernées de faciliter l'accès de la Commission aux informations demandées<sup>229</sup>.

La Commission interministérielle publie et diffuse les rapports gouvernementaux, les observations finales ainsi que les recommandations émanant des organes, comités et instances onusiennes et régionales dans le domaine des droits de l'Homme<sup>230</sup>.

**(2) Pour le suivi de l'exécution des recommandations, qui constitue la deuxième mission de la Commission interministérielle, celle-ci est chargée des fonctions suivantes :**

Suivi et organisation des observations et recommandations : suivi des observations et recommandations émanant des instances, comités et organes onusiens et régionaux dans le domaine des droits de l'Homme, ainsi que la compilation et l'indexation des recommandations.

---

227. Par exemple, au sein de l'Union africaine, les rapports périodiques à présenter devant la Commission et la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Un projet de loi organique portant approbation de l'adhésion de la République tunisienne à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique a été soumis à l'ARP le 7 juillet 2017 pour sa considération. <http://www.legislation.tn/fr/content/projet-de-loi-organique-portant-approbation-de-ladh%C3%A9sion-de-la-r%C3%A9publique-tunisienne-%C3%A0-la-ch>, accédé le 5 novembre 2017.

228. Décret n°2015-1593, art. 15.

229. Décret n°2015-1593, art. 4.

230. *Idem*, art. 11.



Coordination de la mise en œuvre des recommandations : analyse de la portée de chaque recommandation, de l'identification des parties intervenant dans sa mise en œuvre, et de l'adoption de procédures et de principes directeurs pour garantir la coordination entre les différentes parties intervenant dans la mise en œuvre des recommandations.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations : élaboration des rapports périodiques relatifs aux progrès réalisés par le gouvernement tunisien dans le cadre du respect de ses obligations et la mise en œuvre des recommandations.

La Commission interministérielle doit être en mesure de développer un système performant et efficace pour la collecte des données et des statistiques pertinentes pour évaluer la mise en œuvre des droits de l'Homme.

Pour l'accomplissement de ces missions, une approche participative et inclusive est préconisée par le décret. La Commission est en effet responsable de mener des consultations périodiques avec les composantes de la société civile et les instances nationales œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme<sup>231</sup>, en vue de l'élaboration des rapports et à la mise en œuvre des recommandations.

### 3.2.3 Le travail accompli par la commission interministérielle

Créée par le décret du 30 octobre 2015, la Commission interministérielle est devenue opérationnelle à partir du mois de décembre de la même année. Cette célérité s'explique sans doute par la pression des échéances de présentation des rapports devant les instances onusiennes. Depuis, elle a élaboré et soumis le « document de base » pour les rapports aux organes onusiens en décembre 2016<sup>232</sup>. Ce document fournit les informations et données de base sur le pays en question et fait partie intégrante des rapports soumis aux organes des traités ou de la Charte des Nations Unies. La Commission a aussi présenté et discuté les rapports sur les disparitions forcées, la torture et les droits économiques, sociaux et culturels<sup>233</sup>. Avant 2016, les rapports aux organes des traités étaient préparés par le ministère de la Justice, de la justice transitionnelle et des droits de l'Homme qui a participé aux formations concernant le contenu des droits, les processus de l'ONU ainsi que sur les critères à respecter en matière de contenu et format des rapports<sup>234</sup>.

---

231. *Idem*, art. 3.

232. Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les États parties - Tunisie, 17 janvier 2017, HRI/CORE/TUN/2016.

233. Ces documents ont été élaborés par le ministère en 2014 et 2015 et ils ont été soumis à consultation, d'une manière exploratoire, avec de petits groupes qui représentaient la société civile.

234. Les formations relatives aux rapports sur les disparitions forcées, la torture et les droits économiques, sociaux et culturels ont été réalisées en collaboration avec le HCDH et l'Institut danois des droits de l'Homme qui travaillaient avec le ministère. L'objectif était de renforcer ces capacités ainsi qu'établir un processus de préparation et de rédaction des rapports qui implique plusieurs acteurs intéressés par ou impliqués dans la promotion et protection des droits de l'Homme en Tunisie.

Tout d'abord, la Commission a rédigé le rapport initial sur les mesures prises par la Tunisie pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, présenté devant le Comité des disparitions forcées le 7 et 8 mars 2016<sup>235</sup>. Le rapport a été présenté par le ministre chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et les droits de l'Homme ; il était accompagné par une délégation qui représentait les acteurs en relation avec la question<sup>236</sup>.

La délégation a également fourni des réponses supplémentaires aux questions posées par les membres du Comité au sujet notamment de la législation et des projets de loi et leur conformité avec la Convention eu égard à la définition des disparitions forcées, la garde à vue, la détention, la tenue des registres, la protection des enfants et des témoins etc. Les observations finales du Comité ont été publiées le 25 mai 2016<sup>237</sup>.

En avril 2016, la Tunisie a présenté devant le Comité contre la torture son rapport périodique sur les mesures qu'elle a prises pour mettre en œuvre la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>238</sup>. La délégation était présidée par le ministre chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme et était également composée de plusieurs représentants du gouvernement tunisien. La délégation a répondu aux questions qui lui étaient adressées par le Comité au sujet, notamment, de la définition de la torture et du terrorisme, des institutions et procédures pertinentes ainsi qu'au sujet de la surpopulation carcérale et des décès suspects en prison. Les observations finales du Comité ont été publiées en mai 2016<sup>239</sup>. De la même manière, la Tunisie a présenté son rapport sur les droits économiques, sociaux et culturels devant le CESCR au mois de septembre 2016<sup>240</sup>.

L'élaboration et la soumission des rapports mentionnés ont constitué un excellent exercice pour la préparation du rapport pour l'Examen périodique universel (EPU) soumis en février de 2017<sup>241</sup>. La Commission interministérielle a su utiliser son travail antérieur pour l'élaboration du rapport pour l'EPU qui a été réalisé d'une manière

235. Le Comité est saisi du rapport initial de la Tunisie (CED/C/TUN/1), ainsi que de ses réponses écrites (CED/C/TUN/Q/1/Add.1) à la « liste de points » que lui a adressée le Comité (CED/C/TUN/Q/1).

236. La délégation de la Tunisie était composée du Représentant permanent de la Tunisie à Genève ; du Directeur des droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères ; d'une magistrate, Chef de groupe au Centre d'études juridiques et judiciaires au ministère de la Justice ; du Premier substitut du Procureur de la République près du Tribunal militaire de première instance de Tunis et du Chef de la Cellule des droits de l'Homme au cabinet du ministre de l'Intérieur.

237. CED/C/TUN/CO/1 et CED/C/TUN/CO/1 Add.1.

238. CAT/C/TUN/3 et CAT/C/TUN/3/Add.1. Voir aussi les réponses des autorités tunisiennes à la liste de points à traiter que lui a adressée le Comité (CAT/C/TUN/Q/3).

239. CAT/C/TUN/CO/1.

240. E/C.12/TUN/3. Voir l'ensemble des documents relatifs à ce troisième cycle d'examen par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le site du Haut-commissariat aux droits de l'Homme, y compris la liste des membres de la délégation ([http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx)).

241. A/HRC/WG.6/27/TUN/1. Voir l'ensemble des documents sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme: <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/TNIndex.aspx>.

efficace. Le rapport traite entre autres du cadre national des droits de l'Homme en reprenant les recommandations des organes de l'ONU en la matière<sup>242</sup>.

Si le processus d'élaboration du rapport en vue de l'EPU a souffert d'un défaut d'approche participative et d'ouverture vers le public, ceci est principalement dû à la volonté du gouvernement de soumettre ce rapport à temps. Après 18 mois d'expérience, la Commission interministérielle commence à travailler d'une manière participative et elle lance les premières études afin de mieux comprendre par exemple la discrimination raciale en Tunisie. En juillet 2017, elle prépare le rapport sur les droits de l'enfant qui est consulté et discuté avec les groupes d'enfants d'âges différents dans plusieurs régions du pays. L'ouverture vers les enfants et les jeunes crée une nouvelle expérience qui peut renforcer le savoir et savoir-faire de la Commission interministérielle et des participants qui contribuent à la préparation du rapport.

Enfin, le futur plan national en matière de droits de l'Homme pourra inclure la mise en œuvre des recommandations, acceptées par l'État tunisien, par les acteurs du système national des droits de l'Homme.

### **3.3 Les cellules et points focaux de droits de l'Homme au sein d'autres ministères**

La thématique des droits de l'Homme étant de nature transversale, l'idée était que les droits de l'Homme soient pris en compte par les différents départements ministériels œuvrant pour améliorer le niveau des services publics en rapport avec les droits de l'Homme et notamment dans les secteurs de la sécurité, de la justice, de l'enseignement, de l'emploi, de la santé, de l'environnement et des affaires sociales. Ainsi, au début des années quatre-vingt-dix, des cellules de droits de l'Homme ont été créées au sein des ministères de la Justice<sup>243</sup>, de l'Intérieur<sup>244</sup>, des Affaires étrangères et des Affaires sociales.

Ces cellules ont de nombreuses fonctions :

- réception et traitement des plaintes déposées par les citoyens, pour des questions en rapport avec les droits de l'Homme en rapport avec les attributions du ministère,
- établissement de relations avec les institutions internationales et les organisations étrangères non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'Homme,
- suivi des questions en rapport avec les engagements de l'État tunisien.

242. Voir les paragraphes 10 et 16 du rapport soumis par la Tunisie (A/HRC/WG.6/27/TUN/1).

243. Décret n°1992-1330 du 20 juillet 1992 concernant le ministère de la justice.

244. Circulaire n°32 du 28 mai 1992 du ministre de l'Intérieur, portant création d'une Cellule des droits de l'Homme au sein de la Direction générale des affaires politiques.

Toutes ces structures participent, chacune dans leur domaine de compétence, à exercer un contrôle relatif aux conditions des droits de l'Homme et à fournir aux autorités de tutelle des rapports à ce sujet<sup>245</sup>. L'exécutif a également la responsabilité d'adopter des politiques claires pour un plan national de diffusion de la culture des droits de l'Homme, destiné aux fonctionnaires chargés de l'exécution de la loi ainsi qu'aux citoyens.

Sur le plan organisationnel, certains ministères ont créé des directions ou des points focaux droits de l'Homme (affaires étrangères, intérieur, affaires sociales), d'autres se sont dotés d'organes en rapport avec certains aspects des droits de l'Homme conformément au principe de spécialité régissant les ministères. À titre d'exemple, pour le ministère des Affaires de la femme, de la famille et de l'enfance, il s'agit de trois structures : la Direction générale de la femme, la Direction de l'enfance et des droits de l'enfant et la Direction des personnes âgées et des délégués de la protection de l'enfance<sup>246</sup>. Pour le ministère de l'Éducation, il s'agit de la Direction de l'évaluation et de la qualité. En même temps, certains organismes ont été supprimés de l'organisation administrative des ministères. C'est le cas par exemple du Coordinateur général pour les droits de l'Homme auprès du ministère de la Justice. Au sein de ce ministère, trois structures sont directement impliquées dans le domaine des droits de l'Homme : un chargé de mission pour la coopération internationale au niveau du cabinet, le Centre d'études juridiques et judiciaires (sous tutelle) et la Direction générale des prisons. Enfin, dans le cas du ministère des Affaires religieuses, la dimension des droits de l'Homme n'est mentionnée ni dans les attributions du ministère, fixées par le décret n°1994-597 du 22 mars 1994, ni dans son organisation, déterminée par le décret n°2013-4522 du 12 novembre 2013, ni dans ses programmes de coopération.

Certains ministères ont initié des programmes de coopération et d'assistance technique en matière de droits de l'Homme avec des organismes internationaux. Plusieurs actions et projets ont été mis en œuvre avec le ministère de l'Intérieur pour la réforme du secteur de la sécurité<sup>247</sup>. Au sein du ministère des Affaires sociales, un projet d'appui pour une meilleure prise en compte des droits de l'Homme dans les processus de planification et d'intervention des programmes et stratégies a été initié<sup>248</sup>.

245. FERCHICHI (W.), op. cit. p. 49.

246. Décret n°2003-2020 du 22 septembre 2003, fixant les attributions du ministère des Affaires de la femme, de la famille et de l'enfance et décret n° 2013-4064 du 19 septembre 2013 portant organisation du ministère des Affaires de la femme et de la famille.

247. Entre autres avec l'Union européenne, le DCAF et le PNUD. Toutes les informations relatives aux programmes de coopération internationale sont extraites du Rapport à mi-parcours de la Tunisie sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du 2<sup>ème</sup> cycle de l'Examen périodique universel (Septembre 2014).

248. Entre autres avec l'Institut arabe des droits de l'Homme, le HCDH et le PNUD.

## 3.4 Les acteurs sous tutelle

Il existe de nombreux acteurs sous tutelle ayant une mission directement ou indirectement liée à la protection et la promotion des droits de l'Homme. Il s'agit des conseils consultatifs, des centres de documentation ainsi que d'autres entités qui sont perçues comme ayant une plus grande indépendance par rapport à leur autorité de tutelle tel le citoyen superviseur ou le médiateur administratif. Il faut néanmoins rappeler que ces acteurs sont sous la tutelle du pouvoir exécutif comme le montre leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement. Ces acteurs sont placés au sein même de l'administration de l'État et n'ont pas vocation à être des acteurs indépendants de la protection et de la promotion des droits de l'Homme. Leur rôle est et doit être différent <sup>249</sup>.

### 3.4.1 Les conseils consultatifs et centres de documentation

Les conseils consultatifs et centres de documentation se caractérisent par leur dépendance à l'exécutif au niveau de leur composition et fonctionnement et par leurs attributions limitées. Ils peuvent uniquement faire des propositions, émettre des avis, étudier certaines questions ou présenter des rapports.

#### 3.4.1.1 Les conseils consultatifs

En matière de droits de l'Homme, les organes consultatifs sont nombreux. Ils sont régis par le décret n°2010-3080 du 1er décembre 2010 portant création des conseils supérieurs consultatifs, amendé et complété par le décret n°2012-1425 du 31 Août 2012 <sup>250</sup>. Il s'agit des organes suivants :

- Le Conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées <sup>251</sup>;
- Le Conseil supérieur de la promotion de l'emploi ;
- Le Conseil supérieur de la recherche scientifique et de l'innovation technologique ;
- Le Conseil supérieur de la promotion sociale et de la protection des personnes porteuses de handicap ;
- Le Conseil supérieur de la protection de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles <sup>252</sup>;

---

249. Voir *supra* 2.4 sur les instances constitutionnelles indépendantes.

250. JORT n° 98 du 7 décembre 2010, p. 3468 et JORT n° 69 du 31 août 2012, p. 2330.

251. Décret n°2003-1702 du 1er août 2003 portant création du conseil et définissant sa composition, sa fonction et sa gestion, JORT n°67 du 22 août 2003, p. 2738.

252. Tous ces conseils ont été créés par le décret n°2010-3080 du 1er décembre 2010 portant création de conseils supérieurs consultatifs, JORT n°98 du 7 décembre 2010, p. 3468. Il a été amendé et complété par le décret n°2012-1425 du 31 août 2012, JORT n°69 du 31 août 2012, p. 2330.

253. Créé par le décret n°2012-1425 du 31 août 2012.

- Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et pour la récupération et la gestion des avoirs et biens de l'État<sup>253</sup>;
- Le Conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme<sup>254</sup>.

### **(1) Composition et fonctionnement**

Le décret n°2010-3080 a tenté d'unifier la composition des conseils supérieurs consultatifs en les mettant tous sous la tutelle du Premier ministre, devenu chef du gouvernement, qui les préside.

En sont membres tous les ministres concernés par les attributions du conseil. S'y ajoutent les présidents des unions nationales, les secrétaires généraux ou premiers secrétaires des partis politiques représentés au parlement, plus un représentant du parlement des jeunes sur proposition de son Président. Ainsi la composition de ces conseils consultatifs est-elle essentiellement dominée par le pouvoir exécutif ; la société civile n'y est pas représentée. Cette composition entrave sérieusement l'efficacité de ces conseils dans leur rôle de régulateur ou de « conseiller » au profit du pouvoir.

Cette composition-type conçue par le décret n°2010-3080 a été amendée dans le décret n°2012-1425 qui crée le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et pour la récupération et la gestion des avoirs et biens de l'État. Dans ce conseil, la représentation des membres de l'ARP est réduite à 5 membres, ce qui est de nature à permettre à certains partis de dominer le conseil<sup>255</sup>.

En revanche, le Conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme a pris en considération une représentation équilibrée des différents acteurs gouvernementaux, non-gouvernementaux et publics<sup>256</sup>.

Dans le fonctionnement des conseils consultatifs, la domination de l'exécutif est bien réelle : ils sont présidés par le chef du gouvernement et le secrétariat permanent est attribué pour chaque conseil à l'un des ministères concernés par le domaine de compétence de ce conseil<sup>257</sup>. Les conseils supérieurs consultatifs se réunissent une fois par an au moins, chaque fois que cela s'impose, sur convocation de leur président<sup>258</sup>.

---

254. Décret gouvernemental n°2016-626 du 25 mai 2016 portant création du conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme, JORT n°45 du 3 juin 2016, p. 1776.

255. FERCHICHI (W.), op. cit. p. 35.

256. Le conseil est composé d'un représentant de la Présidence de la République, un représentant de la Présidence du gouvernement, un représentant de l'Assemblée des représentants du peuple, le chargé de l'approche genre auprès du chaque ministère, un représentant du comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, un représentant de l'office national de la famille et de la population, un représentant du centre des recherches, des études, de documentation et de l'information sur la femme, un représentant de l'observatoire national de la jeunesse, un représentant de l'Institut national de la statistique et quatre représentants d'associations opérant dans le domaine de l'autonomisation de la femme.

257. Décret n°2010-3080, art. 4.

258. *Idem*, art. 3.

Ce mode de fonctionnement n'est pas en mesure de garantir le minimum d'efficacité pour ces conseils et confirme en outre leur caractère formel, manifestant l'absence de volonté politique de mettre en place des structures efficaces. On doit en effet se demander « comment une réunion annuelle peut [...] permettre à ces conseils d' « étudier les politiques et les programmes nationaux en rapport avec leurs domaines de compétence, de débattre et émettre des avis à leur propos, puis de faire le suivi de leur application »<sup>259</sup>. Pour rompre avec cette lacune qui entrave sérieusement le bon fonctionnement des organes consultatifs, le décret portant organisation du conseil des pairs pour l'égalité indique que ses réunions sont périodiques, au rythme d'une fois tous les trois mois et chaque fois que cela est jugé nécessaire, sur invitation de son président<sup>260</sup>.

Ces conseils sont soumis à une gestion dominée par la gestion administrative traditionnelle qui octroie au pouvoir exécutif une autorité dominante tous ces organes. Le budget des conseils fait partie du budget du ministère de tutelle et c'est également le ministère de tutelle qui contrôle les actions de l'organisme. Dans ce cas, le rôle de ce dernier se réduit essentiellement à aider le pouvoir exécutif à prendre les décisions en rapport avec les droits de l'Homme.

## **(2) Fonctions et attributions**

Les conseils consultatifs sont dotés essentiellement d'attributions consultatives. Ils peuvent donner leur avis sur toutes sortes de questions : les plans, les programmes, les politiques, les projets de textes de loi. Ils peuvent également proposer tout ce qu'ils jugent adéquat à la promotion du domaine qui les concerne.

Par exemple, le décret n°2016-626 du 25 mai 2016 portant création du nouveau Conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme procède au renforcement des attributions, en lui attribuant des missions de conception de politiques, d'observation et de contrôle. De manière générale, et conformément à l'article 2 du décret, le conseil des pairs est chargé de l'intégration de l'approche en termes de genre dans la planification, la programmation, l'évaluation et dans le budget, afin d'éliminer toutes les formes de discrimination entre la femme et l'homme et de concrétiser l'égalité de droits et devoirs entre eux. Plus particulièrement, le Conseil des pairs pour l'égalité est chargé de :

- l'élaboration, l'approbation des plans sectoriels pour la réalisation, le suivi et l'évaluation du plan national de l'intégration de l'approche en termes de genre, ce qui inclut les rapports périodiques annuels de suivi de l'exécution du plan national ;
- l'observation des difficultés rencontrées en matière d'intégration de l'approche en termes de genre et la soumission de propositions de réformes législatives et réglementaires et des mesures administratives pour surmonter lesdites difficultés ;

259. W. Ferchichi, op. cit. p. 35, qui cite l'article 1 du décret n°2010-3080.

260. Décret gouvernemental 2016-626 du 25 mai 2016, portant création du Conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme, art. 6.

- la préparation d'un programme national de formation en matière de genre.
- De plus, le Conseil des pairs pour l'égalité donne son avis à propos de tous les projets de textes juridiques ayant relation avec les droits de la femme qui lui sont soumis par le chef du gouvernement <sup>261</sup>.

### 3.4.1.2 Les observatoires et centres

La loi n°1999-100 du 13 décembre 1999 visait à régir l'organisation des centres d'information, de formation, de documentation et d'études. Elle a été amendée par la loi n°2001-64 du 25 juin 2001 pour devenir un texte organisant à la fois les observatoires et les centres<sup>262</sup>. Cette loi définit leur nature, leurs attributions, les modalités de leur fonctionnement et leurs budgets. Les observatoires et les centres sont des établissements publics jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peuvent être soit à caractère administratif ou non administratif. La loi laisse aux décrets portant leur création la charge de définir leur nature administrative ou non administrative, ce qui attribue au chef du gouvernement un pouvoir discrétionnaire important en la matière.

#### (1) Organisation et structure

L'organisation administrative de l'observatoire ou du centre repose sur une direction, confiée à un directeur ou un directeur général nommé par décret<sup>263</sup>. La question de la nomination par décret soulève certaines questions concernant le degré d'indépendance et d'impartialité du centre ou de l'observatoire, surtout s'il concentre presque la totalité des attributions.

La gestion des fonctions administratives et financières est attribuée à un directeur assisté par un conseil d'administration. La direction des fonctions de recherches et d'études est attribuée au directeur qu'assiste un conseil scientifique. Sont fixées par décret les fonctions du directeur ou du directeur général, la composition du conseil d'administration et du conseil scientifique, ainsi que les modalités de leur fonctionnement.

Concernant le budget des observatoires et des centres et les biens qui leur sont affectés, la loi n°1999-100 (art. 5) prévoit que les revenus proviennent des subventions qui leur sont accordées ou qui sont mises à leur disposition par l'État. Ils peuvent également bénéficier de legs, de dons et de ressources en contrepartie de services rendus. Il est possible d'attribuer aux centres et observatoires par voie d'affectation, des biens meubles ou immeubles de l'État, afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions. En cas de dissolution de l'observatoire ou du centre, ses biens sont retournés à l'État qui exécute

---

261. Décret gouvernemental n°2016-626 du 25 mai 2016, portant création du Conseil des pairs pour l'égalité et l'équivalence des chances entre la femme et l'homme, JORT n°45 du 3 juin 2016, p. 1776.

262. Loi n°2001-64 du 25 juin 2001, JORT No. 51 du 26 juin 2001, p. 1540.

263. *Idem*, art. 2.



ses obligations et engagements conformément à la législation en vigueur. Cependant, les observatoires et les centres qui ne sont pas de caractère administratif sont soumis au droit privé dans leurs rapports avec les tiers et ce conformément aux dispositions du chapitre cinq de la loi n°89-9 du 1er février 1989 relatif aux participations, entreprises et établissements publics<sup>264</sup>.

Cette organisation des observatoires et des centres en fait des « administrations » car ils sont soumis aux règles des institutions publiques dans leur organisation ou dans leurs modalités de fonctionnement. Ainsi, c'est le décret régissant l'observatoire ou le centre qui fixe toutes les questions relatives à la nomination du directeur et des membres du conseil d'administration et du conseil scientifique, sans préciser pour autant les conditions et les normes claires permettant de définir les spécificités devant être remplies par ces personnes, dans un cadre de transparence totale, qu'il s'agisse de leur candidature ou de leur désignation. De plus, la loi n°1999-100 ne prévoit pas la publication des travaux et des rapports des observatoires ou centres ainsi que de leurs rapports financiers et d'activités, ce qui affaiblit leur communication, la transparence de leurs travaux et par conséquent leur degré de crédibilité.

## **(2) Attributions**

En vertu de l'article 2 de la loi n°1999-100 telle qu'elle a été amendée par la loi n°2001-64, les observatoires et les centres peuvent être chargés de plusieurs fonctions. Leurs attributions sont les suivantes :

- La fonction d'observation : les observatoires et centres doivent observer la réalité de l'activité ou du secteur concernés, collecter les données et les informations y afférentes, tant au niveau national qu'international, les analyser, les documenter et constituer des banques ou des bases de données pour le domaine concerné ;
- Mener des recherches et des études dans le domaine d'activité ou dans le secteur concerné, préparer des rapports et participer par des publications périodiques ou ponctuelles concernant le domaine d'activité ;
- Coordination et soutien : les centres et observatoires doivent faciliter le contact entre les différents intervenants dans le secteur ou le domaine d'activité, et aider les autorités à tracer les politiques et les programmes visant à promouvoir le secteur ou domaine d'activité concernés ;
- Apprentissage et formation : ces observatoires et centres peuvent organiser des séminaires (conférences), des sessions (cycles) d'apprentissage et de formation, tenir des rencontres, des journées d'études et des manifestations afférentes.

---

264. Loi n°89-9 du 1er février 1989 relatif aux participations, entreprises et établissements publics, JORT n°9 du 7 février 1989, p. 203.

## 3.4.2 Autres entités

Les structures telles que le service du citoyen superviseur ou le médiateur administratif sont caractérisées par une certaine dépendance par rapport à l'exécutif au niveau de leur composition et fonctionnement. Néanmoins une évolution vers plus d'indépendance apparaît souhaitable et envisageable.

### 3.4.2.1 L'équipe du citoyen superviseur

L'équipe du citoyen superviseur a été créée dans un premier temps auprès du Premier ministre par un décret en 2013<sup>265</sup>. Ce décret a été modifié à deux reprises, en 2006<sup>266</sup> et en 2016. La seconde modification a été substantielle<sup>267</sup> : l'équipe du citoyen superviseur se trouve désormais sous la direction du ministère de la Fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

### 3.4.2.2 Organisation du citoyen superviseur

L'équipe du citoyen superviseur n'est pas à proprement parler une institution. Comme son nom l'indique, il s'agit une « équipe » composée de personnes dont le travail est de constater la qualité des services publics en Tunisie.

Les membres de l'équipe du citoyen superviseur sont recrutés après l'évaluation des dossiers des candidats et un test<sup>268</sup>. C'est une commission de sélection<sup>269</sup> qui arrête une liste définitive de candidats<sup>270</sup> pour désignation par arrêté du ministre chargé de la Fonction publique, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption pour une période d'une année renouvelable quatre fois<sup>271</sup>.

Les membres de l'équipe du citoyen superviseur sont recrutés parmi les fonctionnaires de grade « B », les retraités et les agents sous contrat avec le ministère de la Fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption. Il est aussi possible de faire appel à d'autres compétences dans les secteurs publics ou privés<sup>272</sup>.

---

265. Décret n°93-147 du 18 janvier 1993 portant création de l'équipe du « citoyen superviseur ».

266. Décret n°2006-1862 du 3 juillet 2006 modifiant le décret n°93-147 du 18 janvier 1993, portant création de l'équipe du « citoyen superviseur ».

267. Décret gouvernemental n°2016-1072 du 12 août 2016, modifiant le décret n°93-147 du 18 janvier 1993, portant création de l'équipe du « citoyen superviseur ».

268. Arrêté du Premier ministre du 7 Avril 1993 fixant les modalités d'application de l'article 5 du décret n°93-147 du 18 janvier 1993, portant création de l'équipe du « citoyen superviseur », art. 1.

269. *Idem*, art. 2.

270. *Idem*, art. 3.

271. Cette période était d'une année renouvelable une fois, mais a été modifiée par l'article 4 (nouvel alinéa 1) du décret gouvernemental n°2016-1072.

272. Décret n°2016-1072, art. 4, nouvel alinéa 1.

Pour accomplir ses missions, le citoyen superviseur est titulaire d'un matricule confidentiel servant à identifier tous les documents qu'il remet dans le cadre de son travail<sup>273</sup>. Il reçoit une indemnité<sup>274</sup> d'un montant variable qui permet de couvrir toutes les dépenses des diverses opérations auprès des services publics<sup>275</sup>.

### 3.4.2.3 Fonction du citoyen superviseur

Le citoyen superviseur a pour mission de constater la qualité des services administratifs auprès des services de l'État, des établissements publics<sup>276</sup>, des collectivités locales et auprès de tous les organismes dont l'État ou les collectivités locales participent directement ou indirectement au capital<sup>277</sup>. Les attributions du citoyen superviseur ont été élargies de manière importante par la modification apportée en 2016 au décret de 1993 pour englober la lutte contre la corruption. Désormais, le citoyen superviseur est chargé d'évaluer la qualité des prestations administratives mais aussi de détecter les faits de corruption<sup>278</sup>.

Le citoyen superviseur a ainsi pour rôle de conduire des enquêtes de satisfaction périodiques, de suivre la mise en œuvre des réformes administratives, de contrôler le degré de conformité aux exigences techniques et le respect par les agents publics des exigences d'intégrité et d'égalité ainsi que de contribuer à la détection de certains comportements considérés comme des actes de corruption<sup>279</sup>.

Enfin, le citoyen superviseur présente un rapport annuel au chef du gouvernement. Ce rapport est rendu public à l'exception des données protégées<sup>280</sup>.

### 3.4.2.4 Le Médiateur administratif<sup>281</sup>

L'institution du Médiateur administratif a été créée le 10 décembre 1992, lorsque le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que l'institution de la médaille du Président pour les droits de l'Homme ont été modifiés<sup>282</sup>.

---

273. Décret n°93-147, art. 7.

274. *Idem*, art. 6.

275. Modifications du décret n°93-147.

276. Cela inclut, par définition, les établissements publics à caractère administratif ou bien à caractère industriel et commercial.

277. Décret n°93-147, art. 2.

278. Décret n°2016-1072, art. 2.

279. *Idem*, nouvel art. 2.

280. *Idem*, nouvel art. 17.

281. [http://www.mediateur.tn/index\\_fr.php](http://www.mediateur.tn/index_fr.php).

282. Décret n°92-2143 du 10 décembre 1992 portant création de la fonction de médiateur administratif, décret n°92-2141 du 10 décembre 1992, modifiant et complétant le décret n°91-54 du 7 janvier 1991 relatif au Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et décret n°92-2142 du 10 décembre de 1992, portant création de la médaille du Président de la République pour les droits de l'Homme, JORT n°84 du 18 décembre 1992, p. 1587.

### (1) Composition et fonctionnement

Six mois plus tard, les services du Médiateur ont été créés en 1993<sup>283</sup>. Son organisation est établie par décret présidentiel en 1996<sup>284</sup> et modifié par une loi<sup>285</sup> et par des décrets présidentiels en 2000 et 2005<sup>286</sup>. Les modifications se sont focalisées sur la création des services et leur organisation, puis sur la création et l'organisation des services régionaux de médiation.

Nommé par décret pour une période de cinq ans renouvelable<sup>287</sup>, le Médiateur dirige les services de l'institution<sup>288</sup>. Il peut déléguer partiellement ses attributions et confier ses fonctions aux quatre cellules de médiation des ministères régaliens, aux collectivités locales et entités sous leur tutelle<sup>289</sup>, ainsi qu'aux ministères à compétence technique et technologique et aux entités sous leur tutelle<sup>290</sup>. Le budget des services dépend de la Présidence de la République ; il est rattaché au budget général de l'État<sup>291</sup>.

### (2) Fonctions et attributions

Le rôle du Médiateur est « d'examiner les requêtes individuelles émanant de personnes physiques et portant sur les questions administratives les concernant et relevant des attributions des services de l'État, des collectivités publiques locales, des établissements publics à caractère administratif, des administrations publiques et autres organismes investis d'une mission de service public »<sup>292</sup>. Il examine aussi les requêtes de personnes morales concernant les questions administratives qui sont présentées par une personne physique ayant un intérêt direct<sup>293</sup>. La manière dont les requêtes doivent être présentées au Médiateur et traitées par ses services est définie dans le décret n°96-1126.

En plus du siège situé à Tunis, quatre représentations régionales<sup>294</sup> ont été créées en 2000. Les représentants régionaux sont nommés par décret<sup>295</sup> et ils sont « chargés de l'examen des réclamations individuelles à caractère régional et local »<sup>296</sup>.

283. Loi n°93-51 du 3 mai 1993 relative aux services du médiateur administratif, JORT n°35 du 11 mai 1993, p. 633, et décret n°93-1204 du 25 mai 1993, fixant la loi des cadres des services du médiateur administratif, JORT n°42 du 8 juin 1993, p. 795.

284. Décret n°96-1126 du 15 juin 1996 fixant les attributions et les modalités d'action du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services du médiateur administratif, JORT n°51 du 25 juin 1996, p. 1312.

285. Loi n°2000-16 du 7 février 2000 complétant la loi relative aux services du médiateur administratif, JORT n°11 du 8 février 2000, p. 369.

286. Décret n°2000-884 du 27 avril 2000, fixant les attributions et les modalités d'action du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services régionaux de médiation, JORT n°37 du 9 mai 2000, p. 988.

287. Loi n°2002-21 du 14 février 2002 complétant la loi n°93-51 du 3 mai 1995, JORT n°14 du 15 février 2002, p. 437.

288. Art. 2 du décret n°96-1126.

289. Les entités comprennent plus précisément : « les établissements, entreprises et organismes publics placés sous leur autorité ou leur tutelle ». Voir décret n°96-1126, art. 13.

290. Décret n°96-1126, art. 13.

291. Loi n°93-51, art. 4.

292. Loi n°93-51, art. 2.

293. *Idem*.

294. 1) Est - Siège de Sousse (compétence territoriale pour les gouvernorats de Sousse, Monastir, Mehdiya et Kairouan) ; 2) Sud-Est - Siège de Sfax (compétence territoriale pour les gouvernorats de Sfax, Gabès, Médenine et Tataouine) ; 3) Sud-Ouest - Siège de Gafsa (compétence territoriale pour les gouvernorats de Gafsa, Tozeur, Kébili, Sidi Bouzid et Kasserine) ; 4) Nord-Ouest - Siège de Kef (compétence territoriale pour les gouvernorats de Kef, Siliana et Jendouba). Voir le décret n°2005-3221 du 12 décembre 2005, JORT n°101 du 20 décembre 2005, p. 3717.

295. Décret n°2000-884, art. 2.

296. *Idem*, art. 1er.

Un entretien avec le Médiateur administratif<sup>297</sup> a permis d'avoir des informations sur les requêtes qui sont le plus souvent présentées. Il s'agit de requêtes portant sur des questions de défaut d'autorisation pour la construction de bâtiments ou le non-respect de la loi. En pratique, il s'agit d'un domaine où la loi n'est pas unifiée. Plusieurs autorités (municipales, communes et de police) ont des pouvoirs différents qui, en l'absence de communication entre ces autorités, entraînent de nombreux conflits d'urbanisme. Par ailleurs, un certain nombre de requêtes concernent l'administration du ministère de l'Intérieur : il s'agit de dossiers relatifs à l'interdiction de voyager dans le cadre de soupçon de terrorisme, portant plus spécifiquement sur le retrait de permis d'entrer dans les aéroports (« le retrait du badge ») ou l'autorisation d'obtention du passeport.

### 3.4.3 Le centre d'études juridiques et judiciaires

Le centre d'études juridiques et judiciaires a été créé par la loi n°93-43 du 26 avril 1993. C'est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre de la Justice. L'organisation administrative et financière du centre et les modalités de son fonctionnement ont été fixées par le décret n°94-454 du 21 février 1994, modifié par le décret n°2005-2146 du 4 août 2005.

#### 3.4.3.1 Organisation et structure

Le centre d'études juridiques et judiciaires est composé d'un directeur général, d'un conseil scientifique, d'un comité scientifique, d'une cellule d'études, d'une cellule des sciences de criminologie, d'une cellule de consultations, d'une cellule des publications et d'un secrétariat général<sup>298</sup>.

Le centre est dirigé par un directeur général nommé par décret sur proposition du ministre de la Justice. Les membres du conseil scientifique, n'appartenant pas au centre, sont nommés par arrêté du ministre de la Justice pour une période de trois ans. Le président du conseil scientifique peut faire appel à toute personne qualifiée pour émettre son avis à l'occasion de l'examen d'une question déterminée. Au niveau de sa composition, ce conseil se caractérise par la domination du pouvoir exécutif<sup>299</sup>. La société civile n'est pas représentée et la nomination de professeurs de l'enseignement supérieur et des chercheurs est tributaire de l'unique décision des ministères de tutelle. Le secrétaire général du centre d'études juridiques et judiciaires assure, en sa qualité de rapporteur, la fonction de secrétaire du conseil et il établit les procès-verbaux de ses réunions.

297. Entretien avec M. Abdelsattar Ben Moussa, Médiateur administratif, Tunis, 26 Mai 2017

298. Décret n°94-454 tel que modifié et complété par le décret n°2005-2146, art. 2.

299. Le conseil scientifique se compose du directeur général du centre, des chefs des cellules d'études, sciences de criminologie, consultations et publications, d'un avocat général auprès des services judiciaires et d'un inspecteur auprès de l'inspection générale au ministère de la Justice (et de droits de l'Homme), du directeur des études de l'institut supérieur de la magistrature, de deux professeurs de l'enseignement supérieur spécialisés en droit, proposés par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur et d'un chercheur proposé par le ministre chargé de la Recherche scientifique, de la technologie et du développement des compétences.

### 3.4.3.2 Attributions

Le centre d'études juridiques et judiciaires est chargé des missions suivantes :

**Études et recherche :** en vue de développer et d'adapter la législation nationale ainsi que d'élucider les questions juridiques importantes relatives à l'application de la législation sur la demande des instances gouvernementales concernées, le centre est chargé d'animer, encourager et publier des recherches, d'organiser des conférences et des séminaires dans le domaine judiciaire et de veiller à la parution des publications scientifiques relevant du ministère.

**Avis et consultations juridiques :** le centre est chargé de procéder à des consultations juridiques sur les plans intérieur et extérieur, ainsi que de préparer, sur demande des ministères concernés, les réponses aux questions au sujet desquelles les organisations internationales demandent des avis.

**Communication et échanges :** le centre doit animer la coopération internationale avec les gouvernements et les organisations gouvernementales dans le domaine judiciaire et faire connaître les réalisations de la Tunisie dans le domaine de la justice par la publication de brochures à cet effet. Il doit aussi contribuer à une meilleure utilisation de l'informatique dans le domaine judiciaire et dans le fonctionnement des juridictions. Enfin, il est chargé de rassembler les textes et les différents documents et les rendre opérationnels ainsi que de revaloriser et conserver le patrimoine judiciaire national.

En pratique, le centre a suivi les travaux du secrétariat du conseil national de la mise en ordre des dispositions législatives<sup>300</sup>. Ultérieurement, le centre a contribué à la préparation du projet de loi sur l'Instance des droits de l'Homme sous la direction du ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme.

---

300. Décret n°2003-262 du 4 février 2003 portant institution du conseil national de mise en ordre des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, JORT n° 12 du 11 février 2003, p. 360.

## 4. PERSPECTIVES

**S** i le but immédiat de cette étude est de cartographier et d'analyser l'infrastructure publique de la protection et de la promotion des droits de l'Homme en Tunisie, son objectif principal est bien de participer à la discussion sur la réforme et le développement du système tunisien des droits de l'Homme. Cette étude montre qu'il existe un nombre important d'acteurs publics ayant une mission de protection et/ou de promotion des droits de l'Homme en Tunisie. Ces acteurs ont des statuts, des mandats, généraux ou spécifiques, et des fonctions très variés. Les initiatives et réformes en cours font l'objet de nombreuses discussions politiques, médiatiques ou entre experts, et qui ont des répercussions au niveau régional ou international. L'étude ouvre donc un certain nombre de pistes pour tenter de résoudre de manière pragmatique et durable certains des défis et difficultés auxquels est confronté le système tunisien des droits de l'Homme.

Dans un système national des droits de l'Homme qui fonctionne de manière efficace, chaque acteur a un rôle bien défini à jouer, seul et en rapport avec les autres acteurs publics ou privés au niveau national, et pour certains, en relation avec les mécanismes internationaux et régionaux de protection et de promotion des droits de l'Homme. Les acteurs participent, dans le cadre défini par leur mandat, à la mise en place des politiques publiques et lois directement ou indirectement concernées par la protection et la promotion des droits de l'Homme. Ils participent aussi à un certain nombre de procédures et processus dans lesquels ils jouent un rôle bien défini.

La Tunisie se trouve face à deux défis majeurs en ce qui concerne les acteurs publics de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. Tout d'abord, il est nécessaire de clarifier les statuts et missions de chacun. Comme cette étude le montre, la plupart des acteurs publics sont en train d'être transformés plus ou moins en profondeur, voire d'être remplacés par de nouveaux acteurs. Ces transformations et réformes sont le résultat des transitions de la période de Ben Ali à la révolution en 2011, puis de la période de transition postrévolutionnaire à la période actuelle où le régime issu de la Constitution de 2014 est en train de se mettre en place. Le second défi tient à la lenteur de la mise en place des nouvelles institutions.

En effet, alors que des acteurs tels le parlement, le gouvernement et les tribunaux travaillent depuis 2011, les autres institutions-clefs de la protection et de la promotion des droits de l'Homme semblent devoir faire face à des problèmes de mise en place institutionnelle, de financement ou de ressources humaines. Ainsi, comme les nouvelles instances constitutionnelles ne sont pas encore établies, le travail semble bloqué ou très limité dans de nombreux domaines.

Il est donc indispensable que tous ces acteurs aient les moyens financiers et humains de se mettre à pied d'œuvre afin de commencer à jouer le rôle qui leur ait attribué, de définir les priorités dans leur action et envisager de quelle manière interagir avec les autres acteurs, publics et privés du système national de protection et promotion des droits de l'Homme. En effet, tous ces acteurs doivent comprendre leurs rôles respectifs en évitant d'empiéter inutilement sur les mandats les uns des autres. Ainsi l'institution nationale des droits de l'Homme peut-elle jouer un rôle de facilitation du dialogue entre le gouvernement et la société civile sans jamais ne se substituer ni à l'un, ni à l'autre.

Les acteurs publics indépendants sont les piliers du système national des droits de l'Homme. Plus ils sont nombreux, plus il est important d'envisager les relations - interactions et coopérations - qu'ils entretiennent entre eux ou avec les autres acteurs du système national des droits de l'Homme (acteurs gouvernementaux et administrations ou acteurs non étatiques). Dans le cas de la Tunisie, il est important de réfléchir sur l'insertion des acteurs indépendants, anciens ou nouveaux, dans le paysage institutionnel et sur les interactions devant ou pouvant se développer entre eux.

#### **4.1 Développer les relations et interactions entre les acteurs du système national des droits de l'Homme**

Les relations et interactions entre les différents acteurs publics chargés de la protection et de la garantie des droits de l'Homme peuvent être organisées de deux manières. La première et la plus décisive est la réglementation par le droit lui-même et plus précisément par les textes juridiques qui instituent ces acteurs et leur attribuent leurs pouvoirs et fonctions. La seconde est déterminée par une culture des institutions qui reste à développer et qui tourne autour de la nécessaire prise de conscience par tous ces acteurs de la nécessité de travailler en général et en matière de respect, de protection et de promotion des droits de l'Homme dans un esprit de coopération et non pas dans un esprit de défiance et de concurrence. Le succès de tout projet d'instauration d'un état de droit où les droits de l'Homme sont garantis et protégés est tributaire d'une telle culture institutionnelle.

L'Instance des droits de l'Homme est appelée à jouer un rôle central dans le système national des droits de l'Homme. Par conséquent, la présente section se concentre sur les relations de la future Instance des droits de l'Homme avec les autres acteurs du système national des droits de l'Homme.



#### 4.1.1 Interaction entre l'Instance des droits de l'Homme et le pouvoir législatif

La première interaction entre le pouvoir législatif, d'une part, et l'IDH et les autres instances constitutionnelles indépendantes, d'autre part, trouve sa source dans l'article 125 de la Constitution. Il indique que le parlement élit les membres de ces instances. L'IDH et les autres instances constitutionnelles indépendantes sont responsables devant le parlement, puisqu'elles sont tenues de lui présenter annuellement leur rapport d'activité afin qu'il soit discuté.

Le projet de loi sur l'Instance des droits de l'Homme comprend ensuite une disposition selon laquelle la responsabilité personnelle du président ou de l'un des membres de l'instance peut être engagée devant l'Assemblée des représentants du peuple et ce, notamment, en raison de manquements aux devoirs prévus par la Constitution et par la loi, tels que le devoir d'honnêteté, de neutralité, d'indépendance, ou pour des raisons tenant à des conflits d'intérêt, ou en raison d'un jugement définitif pour crime ou délit. L'engagement de la responsabilité peut conduire à la destitution du président ou d'un membre. La demande de destitution doit être faite par les deux tiers des membres de l'Instance à l'Assemblée des représentants du peuple qui vote dans un second temps la destitution à la majorité des deux tiers de ses membres<sup>301</sup>. Cette procédure est de nature à garantir l'équilibre dans les rapports entre l'instance et le pouvoir législatif, dans la mesure où, si le principe de la redevabilité qu'exige toute démocratie et selon lequel quiconque a du pouvoir est tenu d'en rendre compte, est garanti, l'indépendance de l'instance reste elle aussi assurée, puisque le déclenchement de la procédure est entre ses mains.

De manière plus générale, il est normal que le budget des instances constitutionnelles indépendantes soit discuté et adopté par le parlement, puisque c'est l'état qui se doit de financer ces institutions. Leur indépendance financière est ainsi garantie par un vote des représentants du peuple et non une allocation de financement par un ministère. A cet égard, il faut noter que la responsabilité de l'instance peut être engagée devant la chambre en ce qui concerne la gestion de son budget. Selon l'article 36 du projet de loi cadre relative aux instances constitutionnelles indépendantes, l'Assemblée des représentants du peuple peut retirer sa confiance du président ou de l'un des membres du conseil de l'instance à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée et ce, au cas où celui-ci ou celle-ci dévie notablement de ses missions constitutionnelles, ou en cas de manquement grave aux obligations prévues par la loi. Cette responsabilité de l'instance devant le parlement et la procédure de retrait de confiance auquel elle peut mener s'applique à toutes les instances. Le déclenchement de cette procédure ne dépend pas de l'initiative des membres de l'instance mais directement de l'Assemblée.

---

301. Projet de loi organique n°42-2016, art. 57.

Elle peut également être engagée sur la base de l'évaluation de la gestion de son budget et de ses ressources financières. Il convient de rappeler que le projet de loi relatif aux instances constitutionnelles indépendantes prévoit dans son article 2 que celles-ci sont soumises aux principes de l'état de droit, de la bonne gouvernance, de la transparence, de l'honnêteté, de l'efficacité, de la bonne gestion des deniers public et de la redevabilité. La responsabilité fondée sur cette dernière obligation peut, toujours selon l'article 36 du projet de loi cadre, être engagée devant l'Assemblée des représentants du peuple si celle-ci rejette, après discussion, le rapport financier annuel que lui soumet l'instance, ou bien si cette dernière refuse de le lui soumettre.

De son côté, le parlement a l'obligation constitutionnelle de consulter l'Instance des droits de l'Homme sur les projets de lois relatifs aux droits de l'Homme<sup>302</sup>. Le projet de loi relatif à l'IDH précise que la consultation est impérative lorsqu'il s'agit d'un projet de loi qui concerne directement les droits de l'Homme. Cette consultation de l'instance par le parlement sur les projets de lois relatifs aux droits de l'Homme, dans la mesure où elle est obligatoire, peut, si elle n'est pas observée, constituer un fondement pour un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle pour irrégularité processuelle. Enfin, le parlement peut aussi consulter l'instance sur tous les projets de loi qui ont d'une manière ou d'une autre un rapport avec les droits de l'Homme. Certes, comme cette dernière attribution, contrairement à la première, reste à la discrétion du parlement, son inobservation n'a aucune conséquence sur la validité de loi. Elle élargit cependant le champ d'intervention de l'instance dans la politique législative du parlement en matière de protection et de garantie des droits de l'Homme.

Enfin, il revient à l'instance d'exhorter le parlement à revoir les lois en vigueur, de manière à les rendre conformes aux conventions internationales et régionales ainsi qu'aux protocoles facultatifs relatifs aux droits de l'Homme auxquels a adhéré la Tunisie, de même qu'il lui appartient d'exhorter le pouvoir en place à adhérer aux conventions internationales et régionales<sup>303</sup>.

#### **4.1.2 Interaction entre l'instance des droits de l'Homme et le pouvoir exécutif**

La qualification de l'Instance des droits de l'Homme (tout comme les quatre autres instances constitutionnelles) « d'instance indépendante » vient surtout marquer son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Ce constat est d'une grande importance dans la mesure où les instances créées avant 2011 n'étaient que des excroissances de l'exécutif, des agences qui lui offraient au mieux de l'expertise sinon une certaine légitimation de sa politique et de ses actes. Le fait que le pouvoir exécutif et plus précisément le Président de la République avait un pouvoir discrétionnaire dans la nomination de leurs

302. Constitution, art. 128.

303. Projet de loi organique n°42-2016, art. 13.

présidents et de leurs membres, de même que dans leur révocation, ne permettait pas une indépendance réelle vis-à-vis de l'exécutif même si les textes le mentionnaient<sup>304</sup>. L'Instance des droits de l'Homme prévue par la Constitution échappe totalement à l'emprise de l'exécutif, qu'il s'agisse de sa création ou de son fonctionnement. Elle dispose d'un organe exécutif et administratif qui lui est propre, c'est-à-dire des ressources humaines et de l'appui logistique nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il existe, toutefois, des rapports étroits entre les deux.

Tout d'abord, le ministère des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et les droits de l'Homme a pour mission d'aider à la mise en place des instances constitutionnelles indépendantes ainsi que d'assurer la coordination de la part de l'exécutif des divers acteurs concernés par la protection des droits de l'Homme<sup>305</sup>. Il ne s'agit pas ici d'une ingérence, mais d'une mission d'aide technique de la part du ministère.

Les instances indépendantes ont, entre autres, pour rôle de contrôler l'action du pouvoir exécutif, qui dispose de la force publique, de la contrainte armée et d'une administration (nationale, régionale, locale) dotée à la fois des moyens matériels et juridiques d'interférer directement dans la vie aussi bien privée que publique des personnes. Le contrôle de l'Instance des droits de l'Homme pourra concerner soit des actes matériels (voies de fait par exemple) ou juridiques (décrets ou arrêtés), attentatoires aux droits et libertés, soit au contraire les manquements au regard d'une obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger des individus ou des groupes d'individus, ou bien pour faire cesser une atteinte aux droits de certaines personnes par d'autres personnes, ou de d'exécuter une décision de justice permettant à une personne ou groupe de personnes de recouvrer ses droits<sup>306</sup>.

Dans cette perspective, l'Instance des droits de l'Homme peut être conçue comme un contre-pouvoir, par excellence, à l'exécutif. Ce rôle de contre-pouvoir joué par l'instance se manifeste notamment dans l'article 125 de la Constitution qui impose à toutes les institutions de l'État de faciliter son travail. Il est également exprimé dans l'article 12 du projet de loi relatif à l'instance, selon lequel l'instance détecte toutes les violations des droits de l'Homme et émet des recommandations afin de d'y mettre fin. L'instance assure le suivi de ces recommandations. Dans le cas où les institutions ou les personnes concernées par ces recommandations refusent de les appliquer, l'instance transmet l'affaire à la justice.

De plus les organes de l'exécutif sont tenus d'apporter leur soutien et leur aide à l'instance, notamment en lui fournissant toutes les informations qu'elle demande dans le cadre de l'exécution de sa mission, de même qu'il peut se trouver soumis à

---

304. Comme ce fut le cas pour le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

305. Décret gouvernemental n°2016-465 du 11 avril 2016, portant création du ministère de la Relation avec les instances constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme et fixant ses compétences et ses attributions, art.2

306. Projet de loi organique n°42-2016, art. 6 (définition de la « violation des droits de l'Homme »).

des investigations menées par elle sur une ou des violations des droits de l'Homme. L'exécutif, y compris le secteur de la sécurité<sup>307</sup>, ne peut opposer de refus ni faire obstruction à l'instance dans sa mission d'investigation. Par contre l'instance ne dispose pas de pouvoir d'injonction à l'égard du pouvoir exécutif et ne peut que s'en remettre à la justice au cas où ce dernier refuse d'appliquer les recommandations qu'elle lui a adressées pour faire cesser une atteinte à un droit ou une liberté. En retour, le pouvoir exécutif ne dispose pas de pouvoirs sur l'instance, en dehors de la discussion de son budget qui peut toujours faire l'objet d'une médiation de la part de la commission de l'Assemblée des représentants du peuple chargée du budget, en cas de conflit entre l'instance et le gouvernement sur sa détermination<sup>308</sup>.

### 4.1.3 Interaction entre l'instance des droits de l'Homme et le pouvoir judiciaire

La Constitution confère à l'Instance des droits de l'Homme une compétence quasi-judiciaire en matière de contrôle du respect des droits de l'Homme en lui confiant une mission d'investigation<sup>309</sup>. Le projet de loi relatif à l'Instance des droits de l'Homme précise cette mission et aménage les rapports entre le pouvoir judiciaire et l'instance sur cette question. La leçon a en effet été tirée de l'expérience de la Commission d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation créée au lendemain de la révolution et à laquelle il a été confié une mission d'investigation. Celle-ci s'est heurtée dès le départ à la résistance des juges qui ont vu dans son action une immixtion dans leurs compétences<sup>310</sup>.

Le projet de loi a conçu les rapports entre l'Instance et la justice sur un mode qui garantisse la coopération entre eux et évite télescopages et conflits. D'abord, le projet de loi prévoit dans son article 24 qu'en cas de violation caractérisée des droits de l'Homme par l'État, l'instance est habilitée à prendre toutes les mesures qui sont de nature à faire cesser ces violations. Si ces dernières se poursuivent, l'instance saisit la justice d'un rapport détaillé sur l'affaire. Ensuite, le projet de loi prévoit dans son article 25 que l'investigation au sujet d'une violation des droits de l'Homme peut aboutir soit à une conciliation entre la victime et l'auteur de cette violation, soit, à défaut, au renvoi de l'affaire devant le juge compétent.

Il faut signaler, d'un autre côté, que la justice n'a pas de prise sur les membres de l'instance puisque ces derniers jouissent d'une immunité judiciaire et qu'aucune poursuite ne peut être engagée contre l'un d'eux avant la levée de cette immunité qui est votée par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité absolue de ses membres<sup>311</sup>.

307. *Idem*, art. 9.

308. Projet de loi organique n°30-2016, art. 18.

309. Constitution, art. 128.

310. Voir le rapport de la Commission d'investigation sur la corruption et malversations créée en vertu du décret-loi du 18 février 2011 sur le lien <http://www.businessnews.com.tn/pdf/Rapport-CICM.pdf>

311. Projet de loi organique n°42-2016, art. 52.

#### 4.1.4 Interaction entre l'instance des droits de l'Homme et les autres instances constitutionnelles

Conscients de la complexité du paysage institutionnel en matière de garantie et de protection des droits de l'Homme, les acteurs politiques ont pensé la question de l'harmonisation de ce paysage et de l'optimisation de l'action de ses acteurs qu'ils soient pris singulièrement ou collectivement. Ainsi, l'article 4 du projet de loi relatif à l'Instance des droits de l'Homme aborde de manière expresse la question de l'efficacité du système des droits de l'Homme et de la coopération entre les différentes instances : « L'Instance des droits de l'Homme exerce ses fonctions en collaboration avec les autres instances indépendantes œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme. Elle peut conclure avec elles des accords ou coordonner avec elles ses actions de manière à assurer l'efficacité et la complémentarité entre les différentes composantes du système des droits de l'Homme ».

Plus particulièrement, l'article 16 du projet de loi relatif à l'Instance des droits de l'Homme, déclare que celle-ci est appelée à coopérer avec l'instance de prévention contre la torture ainsi que toutes les autres instances qui interviennent dans le domaine des droits de l'Homme, de même qu'elle échange avec celle-ci les données et les informations relatives aux plaintes. Il n'est néanmoins rien mentionné des modalités de cette coopération.

Enfin, l'article 32 du projet de loi cadre relatif aux instances constitutionnelles indépendantes confère au juge administratif la compétence pour trancher les conflits de compétences entre instances constitutionnelles indépendantes. Le droit administratif s'appliquant aux autorités publiques indépendantes (Instance de prévention de la torture, Instance Vérité et Dignité), on peut affirmer que les conflits de compétences entre celles-ci, ou entre celles-ci et les instances constitutionnelles est lui aussi du ressort du juge administratif.

Il faut ajouter que le projet de loi n°42-2016 a clarifié les liens entre la future IDH et l'actuel Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CSDHLF). L'IDH est l'héritière de l'actuel CSDHLF. La nouvelle Instance se verra attribuer tous les biens du CSDHLF, ses équipements, archives et documents<sup>312</sup>.

Par contre, le projet de loi ne fait aucune allusion aux rapports entre l'IDH et l'Instance Vérité et Dignité (IVD). En effet, à la fin des travaux de l'IVD prévue pour juin 2018 et au plus tard, en cas de prolongation, juin 2019, ses biens, ses équipements et son personnel reviendront de droit à l'État tunisien. Il serait toutefois pertinent que l'IDH se voit attribuer les biens de l'IVD, son personnel, ses équipements archives et documents, notamment ses dossiers. En effet, l'IDH pourrait prendre la relève pour assurer le suivi de l'application des recommandations et des décisions de l'IVD, puisque le mandat de l'IDH est aussi d'accompagner les victimes de violations des droits de l'Homme pour s'assurer de leur indemnisation et dédommagement.

---

312. Projet de loi organique n°42-2016, art. 60 et 61.

#### 4.1.5 Interaction entre l'instance des droits de l'Homme et les organisations de la société civile

La spécificité des organisations de la société civile réside dans leur multiplicité et dans leur diversité. Celle-ci se manifeste d'abord par le fait que ces acteurs ne s'intègrent pas tous dans une démarche globale de défense des droits de l'Homme, mais peuvent choisir une démarche sectorielle en axant leur travail sur une catégorie particulière de personnes comme par exemple les femmes, les personnes porteuses de handicap ou les minorités ou bien une démarche qui focalise sur une catégorie particulière de droits comme par exemple les droits économiques et sociaux ou bien la liberté d'expression.

Cette singularité de la structure protéiforme de la société civile peut conduire à l'émergence d'attitudes voire de représentations différentes des droits de l'Homme, ou de certains d'entre eux. De surcroît, toutes les composantes de la société civile ne partagent pas forcément le même référentiel relativement à ces droits, certaines pouvant se revendiquer d'une éthique religieuse alors que d'autres reposent sur une éthique laïque. Cette disparité des fondements des droits de l'Homme a d'ailleurs pu être constatée lors des discussions relatives au projet de Constitution du 27 janvier 2014 aussi bien à l'intérieur de l'Assemblée nationale constituante qu'au sein de la société civile<sup>313</sup>. Ceci peut conduire à des télescopages ou à des rapports antagoniques entre les acteurs qui défendent ces droits. Ces conflits peuvent favoriser l'émergence d'attitudes sélectives et/ou hiérarchisées des droits de l'Homme ce qui est fortement préjudiciable aux principes d'insécabilité et d'interdépendance de ces droits.

Les principes de Paris prévoient certes la représentation de la société civile au sein des instances en charge de garantir les droits de l'Homme, de les protéger et de les promouvoir. Cependant, le problème de la mise en œuvre de ce principe se pose inéluctablement. En effet, comment choisir les organismes qui représenteront la société civile, lorsque celle-ci est aussi dense que diversifiée ? Quel organisme sera-t-il considéré comme représentatif, de telle sorte qu'il soit invité à siéger au sein de l'instance ? Il sera difficile de trouver un critère objectif de représentation et toute intégration d'une ou de plusieurs organisations de la société civile qui ne sont pas considérées par cette dernière comme représentative, ou dont la légitimité sera contestée peut altérer la confiance de la société civile dans l'instance voire générer une relation conflictuelle entre elles. En tout état de cause, la relation entre les acteurs publics chargés de la garantie et de la protection des droits de l'Homme et plus précisément l'Instance des droits de l'Homme, d'une part, et la société civile d'autre part, est déjà organisée par la loi aussi bien au niveau organique qu'au niveau des activités et fonctions.

---

313. Voir à ce sujet le rapport sur le dialogue national relatif au projet de Constitution publié avec le soutien du PNUD en mars 2013.

Au niveau organique, cette relation est consacrée par l'exigence de la présence de membres représentants de la société civile et plus exactement des organismes actifs dans le domaine de la défense des droits de l'Homme dans la composition du conseil de l'Instance des droits de l'Homme<sup>314</sup>.

Au niveau fonctionnel, l'article 13 paragraphe 4 du projet de loi relatif à l'Instance des droits de l'Homme prévoit que l'Instance est appelée à établir des relations de coopération et de partenariat dans le domaine du renforcement et du développement des droits de l'Homme et des libertés avec les organismes publics, les organisations de la société civile et les organisations internationales spécialisées.

## **4.2 Renforcer certains acteurs-clefs du système**

Un effort continu doit être effectué pour renforcer le travail de l'Assemblée des représentants du peuple et assurer l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice. Cet effort est un effort général qui portera ses fruits entre autres dans le domaine du respect, de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

En ce qui concerne les acteurs spécialisés en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme, deux acteurs publics pourront jouer un rôle-clef. Il s'agit, du côté des acteurs gouvernementaux, de la Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme et, du côté des acteurs indépendants, de la future Instance des droits de l'Homme.

### **4.2.1 La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme**

La Commission interministérielle est un organe récent qui développe actuellement ses méthodes de travail et ses procédures de coopération avec un certain nombre d'autres acteurs. Les quelques expériences récentes en matière de rédaction de rapports et de soumission de ces rapports aux organes des traités et de la Charte des Nations Unies indiquent déjà quelques pistes à suivre.

L'élaboration des rapports doit résulter d'un plus grand effort de coordination au niveau de la collecte des informations et données nécessaires pour la rédaction des rapports.

---

314. Projet de loi organique n°42-2016, art. 31.

En ce qui concerne le processus de validation politique et de mise en œuvre des recommandations, la Commission interministérielle organise son travail en regroupant les recommandations thématiquement et opérationnellement (en fonction du ministère responsable pour la mise en œuvre). L'analyse de chaque recommandation et l'identification des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des recommandations ont commencé en 2017. Il faudra ensuite guider les acteurs pertinents dans la mise en œuvre des recommandations qui les concernent.

La Commission interministérielle devra ensuite adopter les procédures et lignes directrices pour assurer la cohérence du travail et la division du travail entre les divers acteurs impliqués. Compte tenu du rôle du parlement en matière de suivi des recommandations des mécanismes internationaux des droits de l'Homme ainsi qu'au niveau de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques, la commission doit être en contact avec les commissions parlementaires impliquées dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre au niveau national des recommandations émises par les organes internationaux et régionaux en matière des droits de l'Homme.

En outre, des activités visant le renforcement des capacités des parlementaires pourraient être développées, notamment en ce qui concerne la création d'indicateurs en matière de protection et promotion des droits de l'Homme. En effet, ces indicateurs constituent un outil majeur pour l'action des parlementaires en matière de législation, de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Il est également indispensable de nouer de rapports avec le pouvoir judiciaire, en l'informant des recommandations, en collectant et diffusant les informations relatives aux décisions judiciaires pertinentes au regard du droit international des droits de l'Homme. Enfin, des consultations périodiques doivent être engagées avec l'Instance des droits de l'Homme et les organisations de la société civile.

#### 4.2.2 L'Instance des droits de l'Homme

La future Instance des droits de l'Homme telle qu'elle est envisagée dans le projet de loi n°42-2016 est mandatée pour jouer le rôle central qui peut être celui d'une institution nationale des droits dans l'homme dans le système national des droits de l'Homme. Elle est en effet responsable du contrôle et du suivi du respect et du renforcement des libertés et des droits de l'Homme par l'État tunisien et elle est pourvue du pouvoir d'enquêter sur les cas de violation des droits de l'Homme. Comme nous l'avons vu plus haut<sup>315</sup>, sa place centrale dans le système national des droits de l'Homme lui donne un accès institutionnel naturel à tous les autres acteurs publics du système. Son indépendance garantie par la Constitution et la future loi lui donnera une légitimité nouvelle dans ses interactions avec la multitude d'acteurs dynamiques et compétents de la société civile.

---

315. Voir *supra* 4.1 sur les interactions entre l'IDH et les autres acteurs du système national des droits de l'Homme.



Les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme prévoient que l' « institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance<sup>316</sup>. » Cet élément est déterminant en ce qui concerne le rôle que l'IDH sera amenée à jouer en pratique. Dotée de moyens financiers adaptés à ses attributions, elle pourra pleinement jouer le rôle qui est prévue pour elle dans la Constitution et la future loi.

Depuis 2011, la Tunisie met en place une infrastructure publique ambitieuse pour son système national des droits de l'Homme qui s'accompagne de réformes plus amples du système tunisien. De manière pragmatique, l'IDH devra également définir les priorités de son action pour remplir son mandat et asseoir la crédibilité et la légitimité nécessaires au rôle qu'elle est amenée à jouer. Ainsi, l'IDH devra impérativement optimiser ses ressources et coopérer avec tous les autres acteurs du système national de protection des droits de l'Homme.

---

316. Voir *supra* 2.4.1 sur le cadre normatif général des instances constitutionnelles indépendantes et 2.4.2. sur l'instance nationale des droits de l'Homme. Les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, Recommandations approuvées par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993).

## 5. BIBLIOGRAPHIE

### 5.1 Monographies, chapitres et articles

**BOUABKRI, A.** Les acteurs en droits humains en Tunisie, Analyse pour l'Institut danois des droits de l'Homme, 2014.

**CHOUIKA, L.** et **GOBE, E.**, « Les organisations de défense des droits de l'Homme dans la formule politique tunisienne, de l'opposition au faire-valoir du régime », in l'Année du Maghreb 2009, Vol. V, Paris CNRS Editions pp. 163-182.

**FERCHICHI, W.**, Les organismes officiels des droits de l'Homme en Tunisie, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et contribution de Monia Ammar, Tunis, Centre Al Kawakibi pour la transition démocratique, 2013.

**FERCHICHI, W.**, Structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie – Quelle évolution ? Novembre 2013 – Novembre 2014, élaboré par Dr. Wahid Ferchichi et participation d'Ahmed Aloui, Tunis, Centre Al-Kawakibi pour la transition démocratique, 2015.

**KADDOUR, S.**, « La gouvernance des droits de l'Homme en Tunisie post-révolutionnaire : état des lieux, difficultés et opportunités », La Revue des droits de l'Homme [en ligne], vol. 6, 2014, consulté le 4 décembre 2014.

**KRYNEN, J.**, L'État de la justice. France, XIIIème, XXème siècle, tome II, L'emprise contemporaine du juge, Paris, Gallimard, 2012, en particulier le chapitre VII, « Le surgissement de la justice constitutionnelle ».

**REDOR, M-J.**, « Garantie Juridictionnelle et droits fondamentaux », CRDF, n°1, 2002, p. 92.

**VERKUL, P. R.**, "The purpose and limits of independent agencies", Duke Law Journal, 1988, pp. 257-280.

### 5.2 Rapports (chronologiquement)

- **Democracy Reporting International** : *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er octobre 2016 – 31 mars 2017.*
- **Democracy Reporting International** : *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er avril 2016 – 30 septembre 2016.*

- **Democracy Reporting International** : *Rapport sur la mise en œuvre de la Constitution tunisienne au niveau du cadre juridique, période 1er octobre 2015 – 31 mars 2016.*
- **OHCHR Report on OHCHR in the Middle East and North Africa, 2016** :  
*Rapport sur « Les bonnes pratiques en termes de mécanisme national de coordination, de rédaction des rapports et de suivi des recommandations », Ministère de la Justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme en Tunisie, 29 mai 2014.*
- **Rapport sur le dialogue national relatif au projet de constitution**, *publié avec le soutien du PNUD, mars 2013.*
- **Manuel destiné aux ambassades des États membres de l'UE** : *Renforcement des systèmes nationaux de protection des droits de l'Homme, Division des droits de l'Homme du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, Présidence tchèque de l'Union européenne, 2009.*
- **Rapport de la commission d'investigation sur la corruption et malversations** *créée en vertu du décret-loi du 18 février 2011 sur le lien <http://www.businessnews.com.tn/pdf/Rapport-CICM.pdf>*

### 5.3 Sites Internet

[www.legislation.tn/fr](http://www.legislation.tn/fr)

[www.legislation-securite.tn](http://www.legislation-securite.tn)

[majles.marsad.tn](http://majles.marsad.tn)

[www.haica.tn](http://www.haica.tn)

[www.isie.tn](http://www.isie.tn)

[www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

[www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx)



# L'INSTITUT DANOIS DES DROITS DE L'HOMME

«**Les acteurs publics du système tunisien des droits de l'homme** » fait partie de l'action de l'Institut danois des droits de l'homme au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Cette étude a pour but de permettre une meilleure appréhension du système tunisien des droits de l'Homme dans son ensemble et une compréhension du rôle central de l'infrastructure publique de la protection des droits de l'Homme : ses acteurs, son cadre normatif et les différents processus mis en œuvre au niveau national. Il s'agit d'une analyse du paysage institutionnel avec pour objectif d'offrir une vue de l'ensemble des acteurs publics et leurs mandats dans une période de refonte ou de création d'un système de protection des droits de l'homme. Cette étude s'adresse aux étudiants et professionnels qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme, du droit et de la société, ou qui y sont confrontés.

**L'Institut danois des droits de l'homme** est l'institution nationale des droits de l'homme du Danemark et un organisme national de l'UE spécialisé dans l'égalité de traitement dans les domaines du handicap, du genre et de la non-discrimination raciale et ethnique. L'Institut promeut et protège les droits de l'homme au moyen de partenariats à travers le monde avec l'État, la société civile, des institutions indépendantes et des acteurs économiques ainsi qu'à travers la recherche, la documentation, l'éducation, la formation et la communication. L'Institut se concentre entre autres sur le soutien aux acteurs du système national des droits de l'homme, à l'accès à la justice, la participation publique, et l'influence des entreprises sur les droits de l'homme.

Cette étude a été réalisée avec le concours d'universitaires de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage, Tunisie.

Pour en savoir plus sur l'Institut danois des droits de l'homme et ses missions, consulter : [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk).