



Assemblée générale

Distr. générale
30 juillet 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-quatrième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff

Additif

Mission en Tunisie (11-16 novembre 2012)*

Résumé

Depuis janvier 2011, la Tunisie a rapidement entrepris de multiples initiatives de justice transitionnelle principalement liées à la recherche de la vérité et aux réparations. Les gouvernements successifs ont déployé des efforts louables pour répondre rapidement aux demandes des victimes, mais les mesures prises à ce jour, qui sont pour la plupart dissociées et ponctuelles, doivent d'urgence être intégrées dans un cadre global.

Les mesures de justice transitionnelle adoptées en Tunisie ont principalement été élaborées selon une approche fondée sur des événements ou sur des périodes, ce qui a conduit à classer les victimes de violations graves des droits de l'homme en différentes catégories; de ce fait, une fragmentation préoccupante entre ces groupes, ainsi qu'au sein de la société elle-même, s'est opérée. Pour inverser cette tendance, la solution consiste à adopter une approche des droits de l'homme selon laquelle seules les violations graves de certains types de droits de l'homme ouvrent droit à réparation et à d'autres mesures de justice transitionnelle, quels que soient le contexte ou la période où la violation a été commise, la cause à laquelle la victime peut avoir adhéré ou le groupe auquel elle appartient.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et il est distribué dans la langue originale, en arabe et en français seulement.

Les droits de l'homme étant la pierre angulaire du programme de justice transitionnelle, des progrès supplémentaires doivent être faits sans plus attendre dans les domaines des garanties de non-répétition et des poursuites. Pour que de telles violations ne se reproduisent pas, il est essentiel de mettre en place des institutions, mécanismes et procédures efficaces. Il faut principalement engager des réformes relatives aux lois, aux institutions et au personnel dans les domaines fondamentaux de la justice et de la sécurité. L'absence de réforme dans ces domaines et l'incapacité permanente des autorités à traduire en justice les auteurs présumés de violations graves pourraient à terme aboutir à une situation où il serait quasiment impossible de rétablir la confiance de la population dans les institutions de l'État.

Les poursuites et les procédures, en plus de viser à établir la chaîne de responsabilités pour ce qui est des violations graves, devraient respecter le droit international des droits de l'homme et permettre la participation effective des victimes. Seules des mesures de justice transitionnelle élaborées et mises en œuvre conformément à la primauté du droit et axées sur les droits de l'homme pourront durablement et efficacement améliorer et protéger les droits de l'homme, inverser le processus de fragmentation et permettre d'atteindre l'objectif final de la réconciliation.

Annexe

[Anglais, arabe et français seulement]

**Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité,
de la justice, de la réparation et des garanties
de non-répétition (11-16 novembre 2012)**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	4
II. Contexte de la visite.....	5–9	4
A. Contexte politique	5–7	4
B. Obligations inchangées et nouvelles obligations en matière de droits de l’homme	8–9	5
III. Problèmes qui se posent dans le cadre du processus de justice transitionnelle	10–76	5
A. Multiplication des initiatives de réparation fondées sur les événements et déplacement des droits de l’homme.....	10–25	5
B. Prépondérance de l’indemnisation.....	26–27	9
C. La problématique persistante d’une participation ouverte à tous	28–34	9
D. Mise en œuvre d’une stratégie de justice transitionnelle globale par l’intermédiaire d’une instance de la vérité.....	35–40	10
E. Iniquité des poursuites et préoccupations quant au recours à la justice militaire	41–51	12
F. Garanties de non-répétition: des progrès insuffisants	52–74	15
G. Collaboration nationale et coordination internationale.....	75–76	19
IV. Conclusions et recommandations.....	77–89	20
A. Conclusions	77–81	20
B. Recommandations	82–89	21

I. Introduction

1. Conformément à la résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, a effectué une visite officielle en Tunisie du 11 au 16 novembre 2012, à l'invitation du Gouvernement.
2. L'objet de cette visite était d'évaluer les mesures adoptées par le Gouvernement dans les domaines de la recherche de vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, et de conseiller les autorités et la société sur les moyens d'effectuer une transition durable vers un ordre fondé sur la primauté du droit.
3. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec le Ministre des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, le Ministre de la justice, le Secrétaire d'État adjoint au Ministère des finances, le Directeur adjoint du Cabinet du Ministère des affaires étrangères et des membres de la Commission des droits et des libertés de l'Assemblée nationale constituante. Il a également rencontré des juges de la Cour de cassation et des représentants de la Direction de la justice militaire. À Tunis, le Rapporteur a rencontré des membres du Comité technique chargé de la justice transitionnelle, de la Commission nationale d'investigation et de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation. Il s'est également rendu à Sidi Bouzid, où il a rencontré le Gouverneur et les chefs de la police et de la garde nationale. À Gafsa, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec des membres du Sous-Comité technique chargé de la justice transitionnelle. Durant sa mission, il a rencontré un grand nombre de victimes et de représentants d'organisations de la société civile et d'associations professionnelles à Tunis, à Sidi Bouzid et à Redeyef. Il a également tenu des réunions avec l'équipe de pays des Nations Unies et le corps diplomatique. Le Rapporteur spécial remercie tous ceux qui lui ont fait part de leurs précieuses et importantes expériences et réflexions.
4. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement pour son invitation et pour sa collaboration pendant la visite. Il remercie également le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) en Tunisie pour l'aide qu'il lui a apportée dans la préparation de sa visite et pendant celle-ci.

II. Contexte de la visite

A. Contexte politique

5. Après les événements qui se sont produits entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011 et la chute du Président Ben Ali, plusieurs gouvernements provisoires se sont succédé à la tête de la Tunisie, jusqu'à ce que le parti politique Ennahda forme une coalition dirigeante avec deux autres partis (la «troïka») à la suite des élections tenues le 23 octobre 2011.
6. Le Rapporteur spécial a effectué sa visite au moment crucial où l'Assemblée nationale constituante rédigeait la Constitution et où le pays déployait des efforts pour passer d'un régime répressif et corrompu à un mode de gouvernement fondé sur l'état de droit. L'élaboration du projet de loi sur la justice transitionnelle avait progressé au point que le comité technique du nouveau Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle en avait déjà établi une première version. Le 22 janvier 2013, le Ministère a soumis le projet de loi à l'Assemblée nationale constituante.

7. En février 2013, après l'assassinat d'un chef de l'opposition, les manifestations de rues qui s'en sont suivies, et de graves tensions au sein de la société tunisienne, le Premier Ministre a démissionné. En mars 2013, le nouveau Premier Ministre (et ancien Ministre de l'intérieur) a formé un nouveau gouvernement et a nommé des personnes sans affiliation politique officielle à la tête des Ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense et des affaires étrangères.

B. Obligations inchangées et nouvelles obligations en matière de droits de l'homme

8. Avant le soulèvement, la Tunisie était partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses deux Protocoles facultatifs, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et au Protocole facultatif s'y rapportant et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et au Protocole facultatif s'y rapportant.

9. Après le renversement du Président Ben Ali, la Tunisie a adhéré au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, au premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. En octobre 2012, le Gouvernement a adopté un décret par lequel il a retiré toutes les réserves de la Tunisie à l'égard de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'État a également ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

III. Problèmes qui se posent dans le cadre du processus de justice transitionnelle

A. Multiplication des initiatives de réparation fondées sur les événements et déplacement des droits de l'homme

10. Depuis janvier 2011, la Tunisie a rapidement lancé de multiples initiatives de justice transitionnelle principalement liées à la recherche de la vérité et aux réparations. Le Rapporteur spécial considère que ces initiatives louables montrent que le Gouvernement et la société civile sont résolus à s'occuper sérieusement des questions qui relèvent de son mandat.

11. Les initiatives entreprises ont pour point commun d'avoir toutes été élaborées en fonction d'événements ou de périodes spécifiques plutôt que selon la nature des violations des droits de l'homme qui ont été commises. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial reviendra sur l'incidence de ce choix.

1. Commission nationale d'investigation

12. La création, en février 2011, de la Commission nationale d'investigation compte parmi les premières initiatives du Gouvernement. Le décret-loi n° 8/2011, qui porte création de la Commission, l'a chargée d'enquêter sur les exactions et violations commises au cours de la période allant du 17 décembre 2010 jusqu'à l'accomplissement de son objet. Le Président de la Commission, désigné par décret, a nommé les 15 membres de la

Commission parmi des personnalités nationales indépendantes et compétentes, dont 9 femmes, après avoir consulté la société civile.

13. La Commission n'a pas de pouvoir de citation ou de saisie, mais ses membres ont recueilli des informations en s'entretenant avec les familles des personnes décédées pendant la période considérée et avec des personnes blessées dans toutes les régions du pays. Les membres de la Commission se sont également rendus sur les lieux où les violations auraient été commises. De plus, ils se sont rendus au Bureau du Procureur général, dans des tribunaux militaires et dans différents services administratifs. Ils se sont aussi entretenus avec des médecins hospitaliers et ont effectué des visites dans des prisons.

14. Si la Commission doit composer avec l'absence de réglementation précise concernant les procédures à suivre, les imprécisions concernant la durée de son mandat et l'insuffisance des ressources financières mises à sa disposition, elle a sensiblement contribué au processus en cours de recherche de la vérité. Le rapport de la Commission¹, publié en mai 2012, contient plus de 1 000 pages. Il fait état de 338 décès et de 2 147 personnes blessées entre le 17 décembre 2010 et le 23 octobre 2011, et indique que 132 personnes ont été tuées et 1 452 blessées entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011. Les noms des personnes décédées ou blessées figurent dans l'annexe du rapport. D'après la Commission, 66 % des personnes tuées seraient mortes de blessures par balle. En outre, 82 % des personnes décédées et 76 % des personnes blessées avaient moins de 40 ans, et 95 % des victimes étaient des hommes. Dans son rapport, la Commission indique que les institutions responsables des violences étaient la présidence et les Ministères de l'intérieur, de la défense, de la santé et de la communication. Elle indique également que 99 % des violations commises entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011 sur lesquelles elle a enquêté sont imputables aux forces de police. L'armée, qui a assuré des fonctions de maintien de l'ordre interne, serait responsable de 49 % des violations commises par la suite.

15. La Commission a préconisé une série de réformes législatives et institutionnelles et a recommandé notamment d'incorporer la protection des droits de l'homme dans la Constitution, de protéger efficacement les victimes et les témoins et de réformer la justice, le système de sécurité, le système pénitentiaire et les médias. Elle a fait des recommandations précises concernant d'autres mesures de justice transitionnelle, par exemple la mise en place d'un programme de réparation pour les victimes et leur famille, y compris des soins médicaux adaptés, et la création d'une «entité chargée d'établir la vérité» dont les fonctions et la durée du mandat devaient être précisées lors d'un débat national.

16. Lors de leur rencontre avec le Rapporteur spécial, les membres de la Commission ont affirmé qu'ils n'avaient pas été informés des mesures prises par le Gouvernement après la soumission de leur rapport, et de la manière dont la Commission contribuerait ou avait contribué à l'action gouvernementale. La Commission a évoqué la différence entre le nombre de victimes recensées dans l'annexe de son rapport et les listes de victimes établies par d'autres entités. Des membres ont signalé que la situation de nombreuses victimes se détériorait à cause de l'absence de programmes officiels de réadaptation et ont noté que l'assistance aux victimes était essentiellement fournie par des associations privées. Ils ont tout particulièrement fait part de leur inquiétude quant à la réinsertion des victimes dans la société; pour eux, ce point était d'une importance capitale puisque la plupart des victimes avaient moins de 40 ans. Le Rapporteur spécial constate avec déception que, bien que la Commission ait recueilli de précieuses informations, elle ne semble pas avoir été associée aux débats sur la stratégie globale de justice transitionnelle.

¹ Disponible en arabe à l'adresse www.tunisienumerique.com/wp-content/uploads/RAPPORT-04052012.pdf.

2. Réparation et amnistie pour les anciens prisonniers politiques

17. Le 19 février 2011, le premier gouvernement provisoire a adopté un décret-loi accordant l'amnistie à plus de 500 prisonniers politiques qui avaient, pour la plupart, été condamnés ou accusés de violation de la législation antiterroriste sous le régime précédent. L'article 2 du décret-loi prévoyait que tous ceux qui bénéficiaient de l'amnistie avaient également le droit de récupérer leur ancien emploi et de demander réparation. Si des prisonniers ont été libérés et certains d'entre eux réinsérés, aucune mesure n'a été prise pour leur accorder réparation, ce qui a donné lieu à des manifestations et du mécontentement.

3. Indemnisation des victimes de la révolution

18. D'après les informations reçues, le gouvernement provisoire en place jusqu'à octobre 2011 a accordé aux proches des personnes tuées pendant la révolte une indemnisation en deux paiements de 20 000 dinars tunisiens (environ 12 750 dollars É.-U.), versés respectivement en février et en décembre 2011. Les personnes blessées ont perçu deux versements de 3 000 dinars tunisiens (1 900 dollars É.-U.). Il semble toutefois qu'aucun critère précis n'ait été adopté pour identifier les personnes dont les blessures étaient imputables à une utilisation excessive de la force par l'État. En outre, il semble que les bénéficiaires n'aient pas été informés des motifs et du montant de leur indemnisation. D'après les informations portées à la connaissance du Rapporteur spécial, plusieurs familles de personnes tuées ont refusé en partie l'indemnisation et ont demandé que justice soit faite et que la vérité soit révélée; d'autres attendent toujours l'indemnisation promise.

4. Réparation pour les «martyrs» et leur famille

19. Le 24 octobre 2011, le décret-loi n° 97 sur la réparation accordée aux familles des «martyrs» et des personnes blessées pendant la révolution a été promulgué. Les «martyrs» y sont définis comme des «personnes qui ont risqué leur vie pour la révolution, sont décédées ou ont souffert de blessures qui leur ont causé un handicap, entre le 17 décembre 2010 et le 19 février 2011». Le décret a porté création de la Commission des martyrs et blessés de la révolution, chargée de coordonner le processus d'indemnisation et d'établir la liste des personnes bénéficiaires.

20. En application du décret-loi, les victimes et les familles des martyrs devaient bénéficier de mesures de réparation, notamment d'une pension mensuelle, de soins médicaux gratuits dans les hôpitaux publics et de la gratuité des transports publics. Des soins médicaux hospitaliers ont été fournis gratuitement mais certaines victimes avaient besoin d'équipements et/ou de traitements dont les établissements publics ne disposaient pas ou qu'ils ne pouvaient fournir. Selon les informations reçues, les traitements psychosociaux ne faisaient pas partie des soins médicaux offerts.

21. En vertu du décret-loi, des mesures symboliques devaient être prises. Il y était notamment prévu de construire un monument en hommage aux martyrs et aux autres victimes de la révolution, de créer un musée pour préserver la mémoire nationale, de donner à des rues et à des places publiques le nom de martyrs et de célébrer tous les ans l'anniversaire de la révolution². Un chapitre sur le combat mené par les défenseurs des droits de l'homme pendant la révolution devait également être incorporé dans les programmes scolaires. S'il semble que le changement de nom des places publiques et des rues soit en cours, le Rapporteur spécial n'a pu s'assurer des progrès faits dans la modification des programmes scolaires de l'enseignement public.

² A/HRC/WG.6/13/TUN/1, par. 39 à 41.

5. Déplacement de l'approche fondée sur les droits de l'homme et fragmentation de la société

22. Les mesures mentionnées ont été prises au gré des circonstances afin d'accorder des réparations aux victimes pour des préjudices subis lors d'événements spécifiques ou de périodes précises. Le Rapporteur spécial salue la volonté du Gouvernement d'entreprendre ces initiatives, mais une approche «fondée sur les événements» a inévitablement de graves conséquences. En effet, la nature même de cette approche suppose d'établir une distinction entre différentes catégories de victimes et aboutit, en définitive, à un déplacement de la notion de droits de l'homme. Dans une approche fondée sur les événements, ce ne sont pas les droits des victimes qui déterminent leur accès aux différentes mesures de réparation, mais leur appartenance à une catégorie ou d'autres critères, ce qui va à l'encontre de l'un des objectifs fondamentaux de la justice transitionnelle, qui est de renforcer l'institution des droits de l'homme.

23. Les mesures qui ont été prises à ce jour sont assorties de conditions, qu'elles soient liées à un événement ou à une période spécifiques. Si les victimes n'entrent pas dans l'une de ces catégories, aucune réparation ne leur est accordée. Ce sujet d'inquiétude a notamment été évoqué pendant les entretiens que le Rapporteur spécial a eus avec les victimes et la société civile dans la région de Gafsa, en particulier à Redeyef, où une révolte survenue en 2008 avait conduit à des violations graves des droits de l'homme; au moment de la visite du Rapporteur spécial, aucune mesure de réparation n'avait été adoptée pour les victimes, car l'événement concerné n'entrait dans le cadre d'aucune initiative particulière. Par la suite, il avait été possible de faire bénéficier des victimes de certaines mesures en les intégrant dans une initiative prévue pour un autre événement. Les différences de traitement entre les victimes ne font que mettre en lumière les difficultés qu'entraîne l'approche fondée sur les événements.

24. Le Rapporteur spécial rappelle que du point de vue des droits de l'homme, la violation d'un droit est une raison légitime et suffisante pour donner aux victimes accès à des mécanismes de recours, notamment en termes de recherche de la vérité, de justice, de réparation et de garanties de non-répétition, et de garantir cet accès. À cet égard, le Rapporteur spécial espère que la place centrale donnée à la catégorie des «martyrs» dans les débats sur la justice transitionnelle en Tunisie ne fait pas oublier que les considérations telles que les antécédents de la victime, sa désertion ou l'identité de l'auteur ne doivent pas être prises en compte dans la justification de la réparation accordée. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial souligne que les obligations en matière de justice, de vérité, de réparation et de garanties de non-répétition sont liées aux droits de l'homme et au droit universel, et ne s'appliquent pas uniquement lorsque les victimes ont eu un comportement louable, ont contribué à une cause, appartiennent à un groupe particulier ou ont participé ou non à des événements particuliers.

25. Le Rapporteur spécial souligne que le plus grand obstacle au processus national de justice transitionnelle est la distinction entre différentes catégories de victimes dans les initiatives de réparation, puisque ces mesures ne concernent pas les personnes dont les droits fondamentaux ont été bafoués en général, mais les victimes d'événements particuliers. Cette distinction s'est rapidement traduite par une fragmentation entre différentes catégories de victimes, et pose la question de l'égalité de traitement non seulement entre les différentes catégories mais, plus généralement, entre ces catégories et les personnes qui ont subi de graves violations du même type en dehors des événements/périodes visés par les initiatives. Cette situation remet en cause l'idée selon laquelle les mesures de justice transitionnelle sont à la fois le moyen et la manifestation du renforcement de l'institution des droits de l'homme.

B. Prépondérance de l'indemnisation

26. L'adoption d'une approche fondée sur les événements a également pour conséquence de donner une place trop importante à la réparation et en particulier à l'indemnisation, parfois au détriment des autres aspects de la justice transitionnelle. Tout en reconnaissant que les besoins des victimes ont un caractère prioritaire et qu'il est impossible de renvoyer la question à plus tard, le Rapporteur spécial tient à faire savoir que les réparations, en particulier lorsqu'elles prennent la forme d'une indemnisation sans que la vérité ne soit recherchée, que des mesures de justice ne soient prises et que les autres aspects de la réforme institutionnelle et les garanties de non-répétition ne soient pris en compte, peuvent perdre leur légitimité de mesures de justice et devenir, aux yeux de nombreuses personnes, le symbole de réparations accordées uniquement pour obtenir le consentement des victimes. C'est là le point de vue que partagent les victimes qui ont refusé l'indemnisation proposée parce qu'elles n'avaient aucune possibilité réelle de découvrir la vérité sur les violations commises.

27. À ce propos, le Rapporteur spécial rappelle avec insistance que les quatre volets de la justice transitionnelle sont interdépendants et complémentaires. Chacune des mesures a une portée limitée et ne peut suffire à rendre justice aux victimes et à la société, comme l'a déjà précisé le Rapporteur spécial³. Les mesures de justice transitionnelle doivent donc être conçues et mises en œuvre dans le cadre d'une politique globale⁴.

C. La problématique persistante d'une participation ouverte à tous

28. Dans le souci de remédier aux défaillances d'initiatives de justice transitionnelle ad hoc, les autorités ont pris des mesures qui ne manquent pas d'intérêt (la question demeure de savoir si elles sont suffisamment centrées sur les droits de l'homme pour résoudre le problème évoqué plus haut).

1. Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle

29. Par le décret n° 2012-22 du 19 janvier 2012, le Gouvernement a créé le Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, chargé d'élaborer un ensemble de stratégies pour traiter les violations des droits de l'homme commises dans le passé, «basées sur la recherche de la vérité, le jugement et la réconciliation conformément aux principes de justice transitionnelle tels qu'adoptés au niveau national, afin de renforcer la transition démocratique et de contribuer à la réalisation de la réconciliation nationale», et de garantir et promouvoir les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial prend note des préoccupations exprimées par diverses parties prenantes devant le risque que le Ministère limite le rôle et la participation de la société civile dans les délibérations concernant le cadre général de la justice transitionnelle. Le bien-fondé de ces préoccupations dépend pour beaucoup de l'ouverture que le Ministère manifestera envers la société civile. Si, à aucun égard, la création d'un tel ministère ne justifie nécessairement une telle inquiétude, dans la pratique, il reste, semble-t-il, au Ministère à dissiper les appréhensions de la société civile.

2. Des consultations nationales insuffisantes pour retisser le lien social

30. Par un arrêté du 9 octobre 2012, le Ministre des droits de l'homme et de la justice transitionnelle a créé une commission technique au sein de son Ministère, chargée de rédiger un projet de loi sur la justice transitionnelle à l'intention de l'Assemblée nationale constituante. La commission a dit vouloir lancer une consultation nationale dans le cadre de

³ A/HRC/21/46, par. 22 à 27.

⁴ Résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme, préambule.

ce processus et a engagé à cet effet et organisé formellement un dialogue national ambitieux sur la justice transitionnelle. De telles consultations suscitent souvent de l'intérêt en période de transition, mais sont rarement institutionnalisées; aussi le Rapporteur spécial tient-il à saluer l'engagement à l'origine de ce processus et à féliciter la commission d'avoir pris la question au sérieux. Le projet d'organiser des consultations dans les formes et en particulier l'idée de les décentraliser sont des plus méritoires. Il ne faudrait pas sous-estimer pour autant les difficultés d'une telle entreprise, en raison du manque relatif d'expérience formelle sur les initiatives de cette ampleur menées dans d'autres contextes de transition.

31. Le processus s'est déroulé en deux temps. En avril 2012, un dialogue national s'est d'abord tenu à Tunis sur trois grands thèmes. Puis, sur une période de trois semaines, en septembre-octobre 2012, 24 consultations ont été organisées dans différentes régions du pays. Il n'y a apparemment pas eu de nouvelles consultations depuis cette date.

32. Lors des réunions que le Rapporteur spécial a tenues dans différentes régions du pays, les intervenants n'ont cessé de demander si les consultations avaient permis de recueillir le point de vue d'un éventail suffisamment large de parties prenantes. Ils voulaient plus précisément connaître les critères de sélection des participants aux consultations. Ils étaient souvent d'avis que les organisateurs s'étaient servis de l'affiliation politique pour assurer une surreprésentation des partisans du parti au pouvoir. Par ailleurs, les femmes, dont l'opinion était capitale dans un pays qui débattait des moyens d'aller de l'avant, étaient sous-représentées.

33. À l'occasion de conversations qu'il a eues, en particulier en dehors de la capitale, le Rapporteur spécial a appris que les consultations n'avaient pas permis de trouver un terrain d'entente entre la côte urbanisée et l'intérieur du pays. De ce fait, elles sont restées figées sur le *statu quo ante* auquel le processus de justice transitionnelle était justement censé s'attaquer.

34. Enfin, en gardant à l'esprit l'avenir de l'expérience en Tunisie et des consultations qui pourraient être menées ailleurs, le Rapporteur spécial saisit cette occasion pour souligner que, pour ambitieuse que soit l'organisation des dialogues formels, et indépendamment des bonnes intentions dans lesquelles elle a été conçue, il ne faudrait pas voir dans ces consultations un événement ponctuel. Il faut en effet, si l'on veut recueillir avec suffisamment de tact et d'efficacité les opinions des particuliers et de la société civile sur la justice transitionnelle, instituer des mécanismes de consultation permanente. Cela vaut particulièrement dans les situations où, au moins dans certaines régions et pour ce qui est de certains sujets, on a donné peu de raisons aux gens de penser qu'ils étaient habilités à faire valoir leurs droits; leurs opinions sur ce qui touche à la justice pourraient alors évoluer dans le temps, grâce, on peut l'espérer, au processus de justice transitionnelle lui-même.

D. Mise en œuvre d'une stratégie de justice transitionnelle globale par l'intermédiaire d'une instance de la vérité

35. Les travaux menés sur le projet de loi fondamentale fixant les fondements de la justice transitoire et son aire de compétence offrent une bonne occasion d'inscrire les initiatives de justice transitionnelle ad hoc dans un cadre global. Le Rapporteur spécial salue les efforts déployés par la commission technique et le Ministère en vue d'instaurer un cadre juridique assis sur les quatre piliers de la justice transitionnelle et facilitant l'adoption d'une approche plus systématique de la justice transitionnelle.

36. Le Rapporteur spécial aimerait présenter brièvement ses principales observations et exprimer ses préoccupations au sujet du projet de loi de janvier 2013⁵. Sa première observation d'ordre général touche au fait que le projet s'étend davantage sur la définition des termes et des fonctions internes que sur la description d'une stratégie globale. Ce texte est effectivement plus un projet de loi portant création d'une instance de la vérité (dotée certes d'un large éventail de fonctions, à examiner plus bas) qu'un projet de loi sur la justice transitionnelle reflétant une approche véritablement globale du problème. Ainsi, il ne fait qu'effleurer les questions de réformes institutionnelles et de poursuites pénales.

1. Mandat et fonctions de l'instance

37. Selon le projet, outre la fonction exercée habituellement par les commissions de vérité partout dans le monde, consistant à enquêter et faire la vérité au sujet des violations des droits de l'homme, l'instance sera aussi investie de fonctions ambitieuses en matière de réparations et de lutte contre la corruption. Premièrement, elle sera chargée non seulement de formuler des recommandations en matière de réparations, mais aussi d'administrer un programme de réparations qu'elle aura mis elle-même sur pied. Deuxièmement, le projet attribue à l'instance de larges pouvoirs pour traiter des questions de corruption, à la fois pour recommander des réformes institutionnelles et s'occuper d'affaires bien précises de corruption par l'intermédiaire d'une commission d'arbitrage et de conciliation. Il s'agit là de quelque chose de novateur qui ne manquera pas de soulever de grosses difficultés, ne serait-ce qu'à cause de la gamme de compétences requises pour assumer ces différentes fonctions. Des commissions de vérité dotées d'attributions plus restreintes ont déjà eu du mal à atteindre leurs objectifs. Le Rapporteur spécial souligne que l'exercice de certaines des fonctions que le projet attribue à l'instance, par exemple l'administration des réparations et l'examen des affaires de corruption, risque fort de la surcharger et, partant, de l'empêcher de s'acquitter des fonctions propres à une commission de vérité.

38. Plus précisément, l'examen des dossiers financiers qui, selon le projet, ira de pair avec l'exercice de fonctions d'arbitrage en vue du règlement des affaires ne représentera pas seulement un fardeau administratif considérable pour l'instance mais comportera aussi des risques non négligeables en termes de réputation et de crédibilité, tout portant à croire que, dans les affaires de corruption, l'arbitrage prêterait à controverse. Le règlement d'affaires de corruption nécessitera la mise en place de procédures quasi judiciaires si l'instance veut garantir un minimum d'équité s'agissant de décisions qui ne seront pas sujettes à recours; l'instance doit donc s'attendre à une charge de travail considérable. Le règlement des affaires par voie d'arbitrage impliquera le risque sérieux de ne pas répondre aux attentes du public, lequel, selon toute vraisemblance, nourrira les plus hautes aspirations en matière d'indemnisation et de sanction, quand bien même les principales parties à l'arbitrage jugeraient le résultat acceptable; d'où le risque couru en matière de réputation et de crédibilité.

39. La grande diversité des fonctions attribuées à l'instance pose problème non seulement du fait que l'instance devra faire appel à des compétences techniques différentes pour mener des enquêtes sur des violations des droits de l'homme tout en traitant de dossiers financiers, mais aussi en termes de dispositions requises pour s'acquitter avec succès de ces différentes tâches et de critères d'évaluation de ces efforts. L'instance appelée à formuler des recommandations de poursuites et de vérification devra aussi faire office d'organe d'arbitrage et de règlement. Le Rapporteur spécial aimerait insister sur l'importance qu'il y a d'anticiper les difficultés énormes et les tensions internes que la conjugaison de telles fonctions ne manquera pas de susciter.

⁵ Le Rapporteur spécial transmettra au Gouvernement tunisien une analyse plus détaillée dudit projet lors des échanges bilatéraux qu'il a avec lui.

2. Sélection des membres de l'instance

40. Le sérieux des efforts de justice transitionnelle déployés par le Gouvernement sera jugé d'emblée à l'aune de la volonté politique de créer un mécanisme de sélection permettant de nommer à l'instance des personnes vraiment neutres et indépendantes. Selon ses articles 20 à 27, le projet laisse la responsabilité du choix des membres de l'instance indépendante de la vérité et de la dignité à un organe politique, l'Assemblée nationale constituante et, en premier lieu, à une commission composée du Président de l'Assemblée ou de son représentant et des présidents des groupes parlementaires. Le Rapporteur spécial n'a pas d'objections à ce que la sélection des membres de l'instance soit confiée à un organe politique; vu les circonstances, cependant, et à la lumière des récentes tensions politiques et de la fragmentation sociale dont il a été question plus haut, peut-être les autorités devraient-elles envisager de mettre en place des garanties de procédure supplémentaires pour garantir l'indépendance tant du fonctionnement que de la composition de l'instance. Elles pourraient à cet effet prévoir un processus de nomination plus transparent qui favoriserait une plus grande participation de la société civile en lui permettant de proposer des candidatures, exiger de l'Assemblée nationale qu'elle tienne des séances publiques au sujet d'au moins une liste restreinte de candidats et, en présence de ceux-ci, modifier la procédure de la première phase de sélection de façon à ce que cette responsabilité ne soit pas confiée à une commission qui s'en tiendrait vraisemblablement aux orientations politiques habituelles, et restreindre les critères de sélection de façon à ce que seules soient examinées les candidatures de personnes réputées indépendantes de toute affiliation partisane étroite (et non pas seulement indépendantes des partis politiques comme il est envisagé dans le projet actuel (art. 23)).

E. Iniquité des poursuites et préoccupations quant au recours à la justice militaire

1. Portée, automatisme et impartialité des poursuites

41. La Tunisie a poursuivi et jugé des auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme commises pendant le soulèvement et avant, en particulier sous le régime de Ben Ali. Les violations perpétrées pendant le soulèvement ont fait l'objet des grands procès de Tunis et du Kef qui visaient l'un et l'autre les plus hauts responsables de l'ancien régime. Au Kef, l'ancien Président Ben Ali, 2 de ses anciens ministres de l'intérieur, 4 directeurs généraux des forces de sécurité et 16 hauts gradés et officiers de rang inférieur des forces de sécurité ont été traduits devant le tribunal militaire permanent du Kef pour meurtre et tentative de meurtre sur la personne de manifestants dans les gouvernorats du Kef, Jenouba, Béja, Siliana, Kasserine et Kairouan pendant la période du 17 décembre 2010 au 14 janvier 2011. En juin 2012, les juges ont prononcé 13 condamnations, dont une peine de réclusion à perpétuité par contumace contre l'ancien Président et une peine de douze ans d'emprisonnement contre l'ancien Ministre de l'intérieur, Rafik Haj Kacem. À Tunis, 43 personnes, dont Ben Ali et de hauts gradés du secteur de la sécurité, ont été traduites devant le tribunal militaire permanent de Tunis, accusées du meurtre de manifestants dans les villes de Tunis, Ariana, la Manouba, Ben Arous, Bizerte, Nabeul, Zaghouan, Sousse et Monastir. En juillet 2012, les juges ont prononcé une peine de réclusion à perpétuité contre l'ancien Président et des peines d'emprisonnement allant de cinq à vingt ans contre les autres hauts responsables. Les verdicts des procès du Kef et de Tunis font actuellement l'objet de recours. Par ailleurs, des personnels de rang inférieur des services de sécurité intérieure ont été jugés devant le tribunal militaire permanent de Tunis et le tribunal militaire permanent de Sfax pour des meurtres commis respectivement à Ouardanine, d'une part, et Sfax et Regueb, d'autre part.

42. Il n'est pas facile d'assurer la justice pénale au lendemain d'une transition et les efforts en ce sens peuvent prêter à toutes sortes de critiques, émanant même de partisans du recours aux tribunaux en pareil cas; à ce propos, le Rapporteur spécial rappelle formellement qu'il s'agit là d'une obligation juridique. Des critiques de trois ordres ont été émises. Les poursuites et les procès sont peut-être: a) trop restrictifs dans la mesure où ils ne s'intéressent qu'à un trop petit nombre d'affaires et d'individus; b) désorganisés, désordonnés, aléatoires, n'obéissant à aucune stratégie claire; et c) politiquement partisans, ne ciblant que quelques individus pris sans risque pour boucs émissaires, ce qui offre de facto l'immunité à d'autres, pour des raisons de politique partisane.

43. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial a notamment entendu ce type de critiques. Cela dit, le fait qu'il y ait eu des procès et que ceux-ci aient visé de hauts responsables de l'ancien régime mérite d'être souligné. Force est toutefois de constater qu'un grand nombre de personnes qui auraient pris part à de graves violations des droits de l'homme pendant le soulèvement n'ont toujours pas été poursuivies ni jugées.

44. Sans parler des réserves que l'on peut nourrir quant aux procès par contumace, en fin de compte, la sincérité des efforts de justice pénale ne saurait s'exprimer par la seule volonté d'ouvrir des poursuites ou même de juger des membres de l'ancien régime, non seulement complètement discrédités mais pour la plupart en fuite. Le véritable critère sera plutôt de savoir si le système de justice pénale est à la fois autorisé et habilité à suivre la piste que lui tracent les preuves à sa disposition et à faire fond sur des stratégies d'enquête et de poursuite claires et volontaristes, reflétant l'engagement d'atteindre toute la chaîne de commandement qui a rendu les violations possibles et d'en tenir les auteurs responsables, en dehors de toute autre considération, y compris leur situation actuelle ou leur affiliation passée. Comme le Rapporteur spécial le déclarait dans son rapport à l'Assemblée générale, les poursuites pénales que la position de pouvoir des auteurs présumés ne fait pas capoter ou qui échappent à l'influence de considérations politiques permettent d'apprécier l'attachement au principe, fondamental pour l'état de droit, que le droit s'applique également à chacun⁶.

45. La visite du Rapporteur spécial sur place ne l'a pas convaincu qu'une stratégie globale permettant de traiter des affaires présumées de violations graves des droits de l'homme avait été mise en place. Jusqu'ici, les enquêtes, poursuites et procès engagés contre les auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme commises avant le soulèvement, en particulier sous l'administration de Ben Ali, de même que ceux en rapport avec le soulèvement lui-même ont été menés de manière apparemment arbitraire, bien que ces affaires impliquent des atteintes telles que des actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements, des détentions secrètes et très souvent des détentions arbitraires prolongées – en d'autres termes, le type de crimes liés à un système politique, facilités par des structures complexes et relativement stables dont le démantèlement exige des stratégies de poursuites globales et volontaristes⁷.

⁶ A/67/368, par. 46 à 57.

⁷ L'une des affaires concernant l'époque de Ben Ali est celle de Barraket Essahel dans laquelle 244 militaires ont été arrêtés, accusés d'avoir fomenté un coup d'État en 1991 et dont un grand nombre ont été ensuite soumis à la torture et autres mauvais traitements. L'ancien Président a été condamné à cinq ans d'emprisonnement en 2012; d'autres hauts fonctionnaires ont été condamnés à des peines de deux à cinq ans de prison (ce qui soulève des questions quant à la proportionnalité de la peine par rapport au crime).

2. Recours à des tribunaux militaires

46. D'après l'article 22 de la loi portant statut général des forces de sécurité intérieures, les tribunaux militaires sont habilités à connaître des infractions commises par des agents des forces de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions, quelle que soit l'identité de la victime. De ce fait, en Tunisie, les tribunaux militaires sont saisis de toutes les plaintes portées contre des agents des forces de l'ordre, y compris celles dénonçant des violations graves des droits de l'homme.

47. Le décret-loi n° 69 de 2011, modifiant et complétant le Code de justice militaire de 1957 et relatif à l'organisation de la justice militaire et au statut des magistrats militaires comprend de nouvelles dispositions visant à assurer l'indépendance du système de justice militaire. Les principales modifications touchent à la suppression de la disposition selon laquelle les poursuites dans les affaires du ressort des tribunaux militaires ne pouvaient être engagées que sur «ordre d'informer» ou de renvoi du Ministre de la défense nationale, la suppression du pouvoir du Ministre de la défense nationale de suspendre l'exécution de condamnations prononcées par des tribunaux militaires, la création d'une structure juridictionnelle à deux degrés sous la direction de la Cour de cassation, l'introduction d'une dose de mixité dans la composition des tribunaux militaires, associant des juges civils aux militaires, et la création d'un conseil de la magistrature militaire chargé des nominations, promotions et mesures disciplinaires.

48. Tout en appréciant les diverses réformes entreprises, le Rapporteur spécial ne peut manquer de continuer de s'interroger sur l'indépendance institutionnelle des juges militaires dans la mesure où le Ministre de la défense nationale préside le conseil de la magistrature militaire susmentionné. Qui plus est, les juges militaires sont nommés par décret, sur proposition du ministre suite à une décision dudit conseil; les juges civils sont nommés quant à eux par décret, sur proposition du Ministre de la justice et du Ministre de la défense.

49. Le Rapporteur spécial aimerait saluer la loi n° 9 du 29 juillet 2011 qui habilite les victimes à se porter partie civile à une procédure devant les tribunaux militaires et à demander réparation du préjudice subi en vertu des règles applicables du Code de procédure pénale ordinaire. Cette voie aurait dû être ouverte aux victimes qui ont participé aux procédures devant les tribunaux militaires après le 29 juillet 2011, y compris aux procès du Kef et de Tunis, mais le Rapporteur spécial n'a pas pu s'assurer des conséquences pratiques que cette nouvelle disposition avait pour les victimes et en particulier savoir si elle leur permettrait de faire valoir utilement leurs droits à la justice et à réparation. Il n'en saisit pas moins l'occasion pour souligner combien il importe que les victimes participent à ces procès, d'autant qu'ils portent sur des violations graves des droits de l'homme.

50. Lors de discussions avec différentes parties prenantes, le Rapporteur spécial a appris que, de l'avis d'une bonne partie de la population, les tribunaux militaires étaient plus indépendants que les tribunaux civils. Il associe cette perception, d'une part, aux réformes de grande ampleur entreprises dans le domaine du système de justice militaire et, d'autre part, au rôle spécial joué par les militaires entre décembre 2010 et janvier 2011, deux aspects qui ne sont pas à négliger. L'absence de progrès tangibles dans la réforme du système de justice civile explique aussi cette vision des choses répandue dans la population. Le fait que les citoyens considèrent qu'ils ont plus de chance d'obtenir gain de cause devant des tribunaux militaires que devant des tribunaux civils témoigne des difficultés que rencontre actuellement l'administration de la justice en Tunisie. De toute évidence, il ne suffit pas, pour régler le problème, de décider de s'en remettre à des tribunaux civils qui n'auraient pas été réformés; il faudrait, dans le même temps, consentir des efforts sérieux et systématiques pour améliorer la fiabilité de ces juridictions.

51. Lors de discussions avec des représentants de la Direction de la justice militaire, le Rapporteur spécial a entendu parler de plans tendant à spécialiser davantage le système de justice militaire pour que les civils aient de moins en moins l'occasion de comparaître devant la justice militaire. À cet égard, il souligne qu'il est indispensable de transférer à la justice civile le pouvoir de connaître des affaires dans lesquelles des membres des forces de sécurité et des militaires sont accusés de violations des droits de l'homme, mesure à prendre parallèlement à la réforme approfondie de l'appareil judiciaire civil afin d'en garantir les pleines indépendance et impartialité.

F. Garanties de non-répétition: des progrès insuffisants

52. Le Rapporteur spécial constate, en particulier dans le cadre de l'élaboration de la Constitution, que l'importance de mettre en place des institutions et des procédures pour prévenir la répétition des violations graves des droits de l'homme devient de plus en plus manifeste.

1. Une meilleure protection des droits de l'homme

53. Depuis octobre 2011, l'Assemblée nationale constituante a entrepris d'élaborer un nouveau projet de constitution. Le Rapporteur spécial prend note du catalogue des droits et des libertés consacrés par les articles 22 à 48 du troisième projet. Il salue l'initiative visant à établir une cour constitutionnelle indépendante auprès de laquelle chacun pourrait directement porter plainte pour des violations présumées de ses droits et libertés constitutionnels. En outre, il a aussi pris note des plans visant à établir une instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption afin de donner suite aux suggestions formulées par la Commission nationale d'enquête sur la corruption et les malversations.

54. En outre, un certain nombre de textes de loi essentiels concernant le droit des citoyens de participer à la vie politique, notamment les lois relatives aux partis politiques, à la liberté d'association, de réunion et d'expression, et à la liberté de la presse et des médias, ont été adoptés comme suite au projet de loi élaboré par la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.

2. Réforme du secteur de la justice

a) Le système judiciaire sous l'ancien régime

55. Sous le précédent régime, l'appareil judiciaire faisait l'objet d'une forte pression de l'appareil exécutif⁸. La majorité des membres de l'ancien Haut Conseil de la magistrature provenaient de l'appareil exécutif ou étaient nommés par le Gouvernement. Une minorité de membres étaient élus. En vertu de l'ancienne Constitution, le Conseil était chargé de nommer, de promouvoir et de muter les magistrats et de prendre des mesures disciplinaires si nécessaire. Toutefois, c'était le pouvoir exécutif qui jouait un rôle clef dans les nominations. La majorité des magistrats étaient nommés par décret présidentiel sur proposition du Haut Conseil de la magistrature, tandis que les postes à responsabilité étaient directement pourvus par le pouvoir exécutif. Les magistrats qui avaient le courage de dénoncer l'utilisation du pouvoir judiciaire à des fins politiques faisaient souvent l'objet de mutations arbitraires dans des régions reculées sans avoir donné leur consentement.

56. Le Ministre de la justice avait compétence pour engager des procédures disciplinaires contre un magistrat pour «tout manquement à ses obligations, à l'honneur ou

⁸ Loi organique n° 67-29 de 1967 (modifiée par la loi organique n° 2005-81).

à la dignité» auprès du Conseil disciplinaire du Haut Conseil de la magistrature. En l'absence de code d'éthique définissant les règles à suivre et les éléments qui constituent une infraction disciplinaire, le Ministère et le Conseil pouvaient engager des procédures à tout moment en l'absence d'une définition précise du terme «manquement». Pour compliquer encore les choses, après 2005, plus aucun recours judiciaire n'était possible contre une décision disciplinaire devant un tribunal administratif. Le juge concerné devait alors saisir la Commission de recours du Haut Conseil de la magistrature lui-même.

57. Les procureurs travaillaient sous le contrôle hiérarchique de leur chef respectif et sous l'autorité du Ministère de la justice⁹. Cette organisation, conjuguée à la possibilité pour le procureur de confier tel ou tel dossier à un juge d'instruction de son choix, faisait qu'il était impossible d'enquêter efficacement sur des violations graves des droits de l'homme et d'engager des poursuites.

b) État d'avancement de la réforme

58. La situation décrite ci-dessus montre combien une profonde réforme s'imposait. Toutefois, trop peu de progrès ont été réalisés, voire même engagés, en termes structurels, si l'on considère en particulier le fait que la révolution a eu lieu il y a presque deux ans et demi. Le plan stratégique 2012-2016 élaboré par le Ministère de la justice comprend essentiellement des mesures de réforme visant à moderniser le Ministère et à renforcer l'administration des mécanismes judiciaires. La réforme institutionnelle prévoit la création d'un pôle judiciaire pour les affaires de corruption, rattaché au Tribunal de première instance de Tunis. Le plan prévoit aussi des modifications d'ordre législatif afin de renforcer l'autonomie des procureurs et de faire en sorte que les avocats puissent entrer en contact avec les personnes détenues dès le début de leur arrestation. Le plan ne prévoit toutefois aucun projet majeur de réforme structurelle visant à garantir l'indépendance et l'autonomie de l'appareil judiciaire.

c) Absence d'un haut conseil de la magistrature pleinement opérationnel

59. Comme suite à l'adoption de la constitution provisoire en décembre 2011, l'ancien Haut Conseil de la magistrature a été suspendu. Un projet de loi organique portant création d'un organe provisoire de supervision de la magistrature a été soumis à l'Assemblée nationale constituante en juin 2012. Cet organe temporaire devait faire la soudure jusqu'à la création d'une nouvelle entité judiciaire permanente et indépendante chargée d'administrer et de superviser l'appareil judiciaire. Six mois après la visite du Rapporteur spécial, le projet de loi organique n'avait toujours pas été adopté et, partant, aucun organe temporaire n'avait été mis en place. Étant donné le rôle clef qu'une telle entité judiciaire supérieure a à jouer pour garantir le fonctionnement indépendant et autonome de l'appareil judiciaire, le retard enregistré nuit à la réputation du système judiciaire et sape la confiance de l'opinion publique dans le système.

d) Révocations arbitraires

60. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a été informé de plusieurs révocations de magistrats, notamment la décision du Ministère de la justice, rendue publique en juillet 2012 mais prise deux mois plus tôt, de révoquer plusieurs dizaines de magistrats. Lors d'un entretien, le Ministre de la justice a fait observer que tous les droits des magistrats concernés à une procédure régulière avaient été respectés. Toutefois, le ministre n'a fourni au Rapporteur spécial aucun chiffre concret ni renseignement détaillé. D'après plusieurs autres entretiens que le Rapporteur spécial a eus, les décisions semblent avoir été prises sans que les droits à une procédure régulière aient été respectés, notamment le droit d'être

⁹ Loi n° 67-29, art. 15; Code de procédure pénale, art. 21.

informé des motifs spécifiques de son renvoi. Au contraire, les décisions auraient été fondées sur de vagues allégations de corruption et de «loyauté envers l'ancien régime». Apparemment, c'est seulement après qu'une association judiciaire professionnelle ait décrété la grève que les personnes concernées ont obtenu le droit de faire appel de la décision auprès d'un tribunal administratif. Un petit nombre indéterminé de magistrats révoqués auraient été rétablis dans leurs fonctions.

61. Tout en reconnaissant que le contrôle des membres de l'appareil judiciaire est nécessaire pour mettre en place des garanties efficaces de non-répétition, le Rapporteur spécial souligne que les initiatives de ce type ne doivent pas être arbitraires ni ponctuelles mais doivent plutôt s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, et que les révocations doivent absolument obéir à des procédures respectueuses des principes de la primauté du droit et du droit international des droits de l'homme. C'est dans ce contexte qu'il prend note du projet de loi organique de 2012 concernant le contrôle des professions judiciaires et juridiques. D'après le projet, il est prévu d'établir un comité, composé de 11 membres élus à la majorité absolue de l'Assemblée nationale constituante parmi des juges, des avocats de la cour de cassation et des universitaires spécialisés dans le droit, pour enquêter d'office sur les affaires de corruption financière impliquant des membres de l'appareil judiciaire, les affaires se rapportant à l'adoption de jugements illégaux, et d'autres infractions commises dans le cadre de la défense de l'ancien régime entre le 7 novembre 1987 et le 14 janvier 2011. Les décisions du comité seront susceptibles de recours auprès du tribunal administratif compétent. Le Rapporteur spécial tient à souligner que le projet de loi organique est, d'une part, très sommaire, par exemple en ce qui concerne les définitions, la structure institutionnelle et les procédures, et d'autre part, trop ambitieux dans la mesure où il s'applique aussi au contrôle des avocats du secteur privé. Le Rapporteur souligne combien il importe de faire en sorte que les procédures de contrôle soient conformes aux normes internationales en matière de procédure régulière.

62. Pour illustrer la nécessité d'envisager les différents volets de la justice transitionnelle de façon globale, il convient de noter que sans un contrôle réel de l'appareil judiciaire, il est peu probable que les affaires que la Commission vérité et dignité transmettra à la justice conformément à l'article 45 du projet de loi seront examinées d'une manière fiable.

3. Secteur de la sécurité

a) Le secteur de la sécurité sous le précédent régime

63. L'opacité de la structure en place et des procédures suivies en ce qui concerne la sécurité intérieure sous l'ancien Président, et le caractère secret d'un grand nombre de textes législatifs s'y rapportant font qu'il est difficile de se livrer à une description détaillée de la question. Les services de sécurité intérieure, composés de la police nationale, de la garde nationale, de la force de protection civile et de l'administration pénitentiaire, fonctionnaient sous le contrôle direct du Président.

64. L'appareil de renseignement était caractérisé par une absence de réglementation publique concernant son rôle et ses fonctions. La Direction de la sûreté de l'État, avec sa police judiciaire, qui a été abolie depuis lors, détournait en grande partie la législation grâce à une définition beaucoup trop vague du terrorisme. Ce faisant, elle restreignait de façon abusive la jouissance des droits fondamentaux liés à l'exercice d'activités pacifiques, y compris la critique et l'opposition politique dans le cadre d'associations légitimes¹⁰.

¹⁰ Voir A/HRC/16/51/Add.2, par. 60.

65. Comme l'a conclu le Rapporteur spécial sur la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'issue de sa mission en Tunisie en 2011, la pratique systématique de la torture et des mauvais traitements était profondément enracinée et institutionnalisée dans le secteur de la sécurité, la torture étant pratiquée et encouragée, en complète impunité, par les personnels des services de maintien de l'ordre, de l'ancienne Direction de la sûreté de l'État, du Ministère de l'intérieur et de l'administration pénitentiaire¹¹.

66. Durant sa visite, le Rapporteur spécial a rencontré des victimes de la torture et d'autres violations graves des droits de l'homme, et/ou des membres de leur famille. Étant donné le caractère flagrant et systématique des violations, et leur barbarie, on peine à comprendre comment un système de droit légitime a pu exiger de telles choses des agents de l'État. Les victimes et les membres de leur famille ne voient légitimement aucune raison pour laquelle un si grand nombre d'auteurs d'actes de torture ou d'autres violations graves continuent à être membres des services de sécurité. Les membres de la famille de plusieurs victimes ont dit combien il leur était difficile de voir que les auteurs de torture sur leurs êtres chers ou les responsables de leur décès portaient toujours l'uniforme et exerçaient des fonctions officielles. Ces personnes ont évoqué des cas de torture et d'emprisonnement répétés qui, à plusieurs reprises, avaient entraîné des décès (dans au moins un cas, la victime était d'abord devenue folle). Dans la quasi-totalité des cas, les membres de la famille des victimes et les victimes elles-mêmes ont évoqué les effets dévastateurs sur l'emploi et les moyens de subsistance de leur famille qu'avaient eu non seulement la détention prolongée et ses conséquences naturelles mais aussi les efforts résolus des services de sécurité pour empêcher les victimes (même après leur libération) de conserver leur emploi au moyen de mesures draconiennes de contrôle administratif.

67. Par rapport aux services de sécurité intérieure, les forces armées faisaient l'objet d'une pression politique relativement limitée de la part de l'ancien régime. La population est toujours reconnaissante à l'armée d'avoir refusé de suivre l'ordre de l'ancien Président de tirer sur des manifestants lors du soulèvement. C'est aussi l'une des raisons pour laquelle l'armée est généralement perçue comme une force principalement apolitique qui se consacre à la défense du pays.

b) État d'avancement de la réforme

68. Les renseignements recueillis par le Rapporteur spécial indiquent qu'aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la réforme des forces de sécurité intérieure. Les inquiétudes ne portent pas tant sur l'achèvement de la réforme structurelle du secteur de la sécurité, qui est, il faut bien l'avouer, complexe et difficile, que sur l'absence de grandes initiatives et réformes. Cette situation est apparemment due au fait que plusieurs partisans de l'ancien régime occupent toujours des postes au Ministère de l'intérieur, notamment des postes à responsabilité.

69. Bien qu'un certain nombre de responsables de haut niveau alliés à l'ancien régime aient été révoqués du Ministère de l'intérieur en 2011, la révocation en 2012 de personnalités clefs qui se seraient livrées à des violations des droits de l'homme durant la révolution a rencontré une forte opposition du personnel du Ministère, notamment à un haut niveau, et a fini par aboutir à la situation inverse. En effet, un responsable de haut niveau du Ministère, qui aurait été impliqué, a été promu à la suite d'une tentative ratée de révocation.

70. De même, aucun progrès apparent n'a été réalisé dans le cadre de la réforme de la législation relative au secteur de la sécurité; la plupart des textes pertinents n'étant toujours pas publiés. Cette situation entrave le processus de transition. Le Rapporteur spécial

¹¹ A/HRC/19/61/Add.1, par. 26.

réaffirme que les réformes structurelles et législatives concernant le secteur de la sécurité, notamment le contrôle des membres des services de sécurité, exigent la mise en place d'un cadre applicable à tous, sans discrimination, et doivent être conformes au droit international des droits de l'homme¹².

c) Appels de la police en faveur de la neutralité

71. Les associations de police nouvellement formées militent désormais haut et fort en faveur de la réforme du secteur de la sécurité. Une de leurs principales exigences, telles qu'elles l'ont manifesté lors d'entretiens avec le Rapporteur spécial, était de faire en sorte que le principe de neutralité des services de sécurité soit consacré par la nouvelle Constitution afin de prévenir toute instrumentalisation politique des forces de sécurité intérieure par le pouvoir exécutif. Le Rapporteur spécial a aussi appris que les associations avaient soumis leurs propres propositions en faveur d'un cadre juridique réformé, notamment en ce qui concerne l'embauche, la promotion, la formation et la rémunération, ainsi que l'élaboration d'un code d'éthique.

d) Restructuration des institutions et mécanismes d'enquête: un besoin urgent

72. La transparence, le contrôle et l'obligation de rendre des comptes devraient être les principes directeurs de la restructuration institutionnelle du secteur de la sécurité, qui s'impose d'urgence. L'établissement de mécanismes efficaces pour faire appliquer ces principes et la définition de procédures institutionnalisées de contrôle qui respectent les normes relatives aux droits de l'homme sont prioritaires. Dans cet objectif, il faudrait d'abord établir un dialogue efficace entre les autorités et la société civile, notamment les associations professionnelles compétentes.

73. La pratique passée de la torture et des mauvais traitements au sein du secteur de la sécurité devrait faire l'objet de toute urgence d'enquêtes indépendantes, impartiales et rapides, et les responsables devraient être poursuivis et sanctionnés conformément à la gravité des violations commises. Le cycle de l'impunité doit être brisé de toute urgence. Des mesures de prévention devraient être mises en place pour faire en sorte que les violations commises par le passé ne se reproduisent pas, et des procédures de plainte efficaces devraient être accessibles à tous. Par exemple, les garanties prévues pendant l'arrestation et la détention devraient être respectées en droit et en pratique, et un mécanisme national de prévention de la torture devrait être établi.

74. Le Rapporteur spécial fait observer que l'absence de mesures pour combattre l'impunité risque d'envoyer un signal négatif à la société tunisienne. L'inexistence de réforme visible, conjuguée à une profonde méfiance de la population envers les organes internes chargés de faire appliquer la loi, pourrait donner lieu à terme à une situation où il serait quasiment impossible de rétablir la confiance dans ces institutions.

G. Collaboration nationale et coordination internationale

75. Il ne saurait y avoir de mesures efficaces dans les domaines de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition sans mécanismes spécifiques de coordination institutionnelle. Ces quatre domaines de la justice transitionnelle supposent l'intervention non seulement des Ministères de la justice, de l'intérieur et des droits de l'homme mais aussi de ceux des finances, de l'éducation, de la santé, des affaires sociales, de la famille et de la parité, ainsi que de bien d'autres encore. Cela suppose forcément l'instauration d'une collaboration étroite et transparente entre eux.

¹² E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 36 a).

Lors d'entretiens dans plusieurs ministères, le Rapporteur spécial a constaté que peu d'entre eux étaient conscients de l'importance d'une collaboration efficace et des efforts énergiques qu'il fallait déployer pour mettre en œuvre des mesures pertinentes. Le Rapporteur spécial réaffirme en conséquence qu'une collaboration interinstitutions est indispensable pour faire face aux défis importants à venir et pour garantir la fourniture de services adaptés aux victimes.

76. La coopération internationale pourrait aussi bénéficier d'une certaine coordination, étant donné que la multiplicité des donateurs, chacun ayant leurs projets préférés et leurs propres intérêts, démarches et exigences, peut aboutir facilement à une surcharge de projets sans orientation claire. Pour que les réformes soient cohérentes, il faut que les organismes désireux d'appuyer les divers domaines de la justice transitionnelle, ainsi que les autorités tunisiennes, tiennent constamment des consultations et se coordonnent pour convenir d'une répartition efficace des mesures à prendre et faire en sorte que le pays ne perde pas de vue ses principaux objectifs.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

77. Depuis janvier 2011, la Tunisie a lancé rapidement de multiples initiatives de justice transitionnelle qui ont principalement visé la recherche de la vérité et la réparation. Les gouvernements successifs ont déployé des efforts louables pour répondre rapidement aux demandes des victimes mais les mesures prises jusqu'à présent, qui sont pour la plupart ponctuelles et dissociées, doivent être d'urgence intégrées dans un cadre global.

78. Les mesures de justice transitionnelle prises jusqu'à présent ont été principalement conçues selon une approche fondée sur des événements ou sur des périodes, ce qui a conduit à classer les victimes en différentes catégories et, partant, a abouti à une fragmentation préoccupante entre les différents groupes de victimes, ainsi qu'au sein de la société, y compris les acteurs de la société civile. Pour que les mesures de justice transitionnelle soient efficaces et que la société puisse tourner la page du passé, il faut d'urgence inverser cette tendance à la fragmentation.

79. Pour inverser cette tendance, la solution consiste à adopter une perspective fondée sur les droits de l'homme selon laquelle seules les violations graves de certains types de droits ouvrent droit à réparation et à d'autres mesures de justice transitionnelle, quel que soit le contexte ou la période où la violation s'est produite, ou le groupe auquel la victime appartient. C'est la seule solution efficace pour contrer les accusations d'improvisation, de favoritisme et l'absence de systématisation.

80. Les droits de l'homme étant au cœur du programme de justice transitionnelle, d'autres progrès doivent être réalisés sans plus attendre en ce qui concerne les poursuites engagées et les garanties de non-répétition. La création de mécanismes efficaces est essentielle pour empêcher que de telles violations graves des droits de l'homme ne se produisent à nouveau. À cet effet, des réformes d'ordre juridique et institutionnel et concernant le personnel doivent être engagées dans les domaines essentiels de la justice et de la sécurité. De nombreux auteurs présumés de violations graves des droits de l'homme sont toujours membres des services de sécurité. Le Rapporteur spécial signale que l'absence de mesures pour combattre l'impunité risque d'envoyer un signal négatif à la société tunisienne. L'inexistence de réforme visible, conjuguée à une profonde méfiance de la population envers le secteur de la

justice et de la sécurité, pourraient donner lieu à terme à une situation où il serait quasiment impossible de rétablir la confiance dans ces institutions.

81. Les poursuites doivent être engagées dans le cadre d'une stratégie globale visant à retracer la chaîne complète de commandement qui a conduit à des violations graves des droits de l'homme. En outre, les poursuites et les procès devraient être conformes au droit international des droits de l'homme et permettre la participation effective des victimes. Seules des mesures de justice transitionnelle conçues et mises en œuvre d'une manière conforme à la primauté du droit seront viables à long terme et permettront d'atteindre les objectifs finals que sont le renforcement et la protection des droits de l'homme, le renversement de la tendance à la fragmentation et la promotion de la réconciliation.

B. Recommandations

82. Le Rapporteur spécial demande aux autorités et à la société tunisiennes de placer les droits de l'homme au cœur de tous les efforts de justice transitionnelle. Dans cet esprit, il formule les recommandations ci-après.

83. En ce qui concerne la stratégie globale relative à la justice transitionnelle, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

a) De veiller à ce que la notion de droits de l'homme guide l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les mesures de justice transitionnelle; et en particulier de s'assurer que la violation des droits de l'homme est une raison suffisante pour avoir accès à des mesures de réparation plutôt que d'autres considérations liées à l'affiliation, à la contribution ou à l'opposition à une cause donnée, ou tous autres facteurs annexes;

b) De s'assurer qu'une vraie politique d'ensemble, comprenant les quatre volets de la justice transitionnelle (vérité, justice pénale, réparation et garanties de non-répétition), soit effectivement adoptée, en évitant d'accorder trop d'importance à un des volets au détriment des autres;

c) De s'assurer que le projet de loi sur la justice transitionnelle, qui contient actuellement de nombreuses dispositions relatives aux définitions mais peu relatives à des fonctions spécifiques, définisse clairement comment les quatre différents volets seront effectivement mis en œuvre;

d) De veiller à ce que les victimes puissent participer à tous les domaines de la justice transitionnelle, tout en prévoyant des régimes de protection efficaces;

e) De trouver des moyens de faire en sorte que toutes les voix qui s'expriment dans la société, en particulier celles des victimes, soient constamment entendues;

f) De redoubler d'efforts pour remédier aux lacunes en matière de consultation, par exemple en s'adressant à tous les secteurs de la société, notamment aux femmes, d'une façon non discriminatoire et en comblant le fossé qui existe entre la côte urbaine et l'intérieur du pays. Des consultations ouvertes à tous sont indispensables pour inverser la tendance à la fragmentation sociale.

84. En ce qui concerne la recherche de la vérité, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

a) De présenter de façon transparente les mesures prises et prévues afin de donner suite aux rapports publiés par la Commission nationale d'établissement des faits et par la Commission nationale d'enquête sur la corruption et les malversations,

d'expliquer comment leurs conclusions et recommandations ont été prises en compte lors de l'élaboration de la stratégie globale relative à la justice transitionnelle, et de tenir compte des connaissances et des renseignements offerts par les deux Commissions dans le cadre de leurs initiatives en cours;

b) De réexaminer les compétences, fonctions et responsabilités proposées pour la nouvelle Commission de la vérité et de la dignité afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs de base.

85. En ce qui concerne les initiatives dans le domaine de la justice, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

a) De faciliter l'adoption d'une stratégie cohérente et systématique d'engagement de poursuites qui ne soit pas fondée sur des chefs d'accusation trop étroits, spécifiques ou tendancieux du point de vue politique; cette stratégie devrait avoir pour objectif d'établir la chaîne complète de commandement qui a conduit à des violations graves des droits de l'homme pendant la révolution et la période qui l'a précédée;

b) De veiller à ce que les poursuites engagées et les procès tenus soient conformes au droit international des droits de l'homme, et de permettre la participation efficace des victimes à la procédure tout en leur offrant une protection satisfaisante;

c) D'adopter une loi et de s'assurer dans la pratique que les enquêtes et les poursuites concernant des affaires de violations graves des droits de l'homme, y compris celles impliquant les forces de sécurité et les forces armées, sont transférées des tribunaux militaires au système de justice civile ordinaire, et de s'assurer que les tribunaux militaires ne sont compétents que pour juger des militaires qui ont commis des infractions militaires (sous réserve que les tribunaux civils accomplissent de réels progrès de leur côté);

d) D'envisager la possibilité de rejuger ou de réexaminer, conformément aux normes internationales en matière de procès équitable, au sein de tribunaux civils ordinaires, notamment la future cour constitutionnelle, des affaires concernant des violations graves des droits de l'homme précédemment jugées par des tribunaux militaires.

86. En ce qui concerne la réparation, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

a) D'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme lorsqu'elles conçoivent et mettent en place des mécanismes de réparation; le même type de violations doit ouvrir la voie aux mêmes possibilités et formes de réparation;

b) De veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination entre les hommes et les femmes pour ce qui est de la fourniture d'une réparation, y compris d'une indemnisation financière;

c) De veiller à ce que la réparation comprenne la fourniture d'une aide médicale et psychosociale gratuite, y compris d'une manière permanente si cela s'avère nécessaire en raison du préjudice subi, ainsi que des mesures qui permettent la réadaptation et la réintégration de la victime et/ou de sa famille dans la société;

d) Étant donné l'effet dévastateur des décennies de marginalisation délibérée de pans entiers de la société, de prévoir des réparations collectives dans le cadre des mécanismes de réparation, en plus des initiatives régionales de développement.

87. En ce qui concerne les garanties de non-répétition, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

a) D'adopter des dispositions institutionnelles et procédurales très strictes en matière de protection des droits de l'homme, et de réformer le système éducatif public en prenant les mesures suivantes:

i) Envisager d'étendre les procédures individuelles de plainte prévues devant la future cour constitutionnelle à toutes les violations des droits constitutionnels résultant de la mise en œuvre inconstitutionnelle de toute décision d'autorité publique;

ii) Renforcer les compétences et le rôle du Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

iii) Revoir les programmes scolaires du système public afin de tenir compte des changements historiques, de l'importance de l'état de droit dans la pratique et du rôle joué par les défenseurs des droits de l'homme dans le cadre du processus de transition;

b) S'agissant de la réforme de la justice, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

i) D'adopter des garanties constitutionnelles et une législation consacrant l'indépendance de l'appareil judiciaire, et garantir les conditions de service, de nomination, de mandat, de promotion et de sanction des magistrats conformément aux normes internationales;

ii) De garantir en droit et en pratique l'autonomie de l'appareil judiciaire, notamment en mettant fin à toutes les formes de contrôle et d'influence exercées par le Ministre de la justice;

iii) D'accorder la priorité à l'établissement et au bon fonctionnement d'un conseil supérieur de la magistrature permanent et indépendant, chargé d'administrer l'appareil judiciaire, notamment pour ce qui est des nominations, des promotions et des procédures disciplinaires;

iv) De définir des normes de comportement professionnel à partir desquelles des mesures disciplinaires pourront être déclenchées, d'adopter un code d'éthique pour l'appareil judiciaire et de faire en sorte que le Conseil supérieur de la magistrature soit un organe chargé d'engager et de conduire toutes procédures disciplinaires dans le respect du droit international des droits de l'homme;

v) D'établir progressivement la sécurité d'emploi garantissant l'inamovibilité des juges, et d'entreprendre parallèlement des initiatives de contrôle systématique conformément aux normes internationales en matière de procédure régulière;

vi) De garantir en droit et en pratique l'impartialité du Bureau du Procureur, et de mettre ainsi un terme au contrôle et au pouvoir exercés par le Ministre de la justice;

c) Dans le secteur de la sécurité, le Rapporteur spécial recommande aux autorités:

i) De définir clairement les compétences des différentes forces de sécurité intérieure, y compris les services du renseignement, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement de compétences; et de garantir aussi, au niveau constitutionnel, le rôle de l'armée dans le domaine de la défense extérieure;

ii) De garantir en droit et en pratique la neutralité des forces de sécurité intérieure afin qu'elles ne puissent pas être instrumentalisées à tort par le pouvoir exécutif;

iii) D'établir des mécanismes de contrôle efficaces afin de garantir la transparence et l'obligation redditionnelle des forces de sécurité intérieure, ainsi que des procédures institutionnalisées de contrôle qui respectent les normes relatives aux droits de l'homme;

iv) De briser le cycle de l'impunité et d'enquêter rapidement sur les pratiques passées de torture et de mauvais traitements et autres violations graves des droits de l'homme, d'une façon indépendante, impartiale et diligente, de poursuivre en justice tous les auteurs présumés et, s'ils sont reconnus coupables, de les sanctionner proportionnellement à la gravité des violations commises;

v) De faire participer effectivement la société civile, y compris les victimes et les associations des organes chargés de faire appliquer la loi, à l'élaboration des initiatives de réforme du secteur de la sécurité.

88. Le Rapporteur spécial suggère au Gouvernement d'établir un organe de coordination interinstitutions pour diriger les efforts de collaboration concernant la mise en œuvre des diverses mesures relatives à la justice transitionnelle.

89. Enfin, le Rapporteur spécial suggère de déployer des efforts pour coordonner l'assistance internationale concernant la justice transitionnelle pour faire en sorte que les différentes initiatives se renforcent, et éviter de poursuivre des objectifs contradictoires ou de surcharger les capacités de changement. Un tel mécanisme de coordination pourrait prendre différentes formes. Le Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, avec le Bureau du HCDH à Tunis, par exemple, pourraient jouer un rôle facilitateur en la matière.
