

مركز الكواكبي
للتحويلات الديمقراطية



Al-Kawakibi Democracy
Transition Center

STRUCTURES PUBLIQUES
DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE
UN BILAN
POST CONSTITUTION DE 2014

Novembre 2014 - Novembre 2017

Équipe de recherche Dr Wahid FERCHICHI
Azza BEN ABDELBAKI

Droits
Justice
Libertés
Citoyenneté
Protection

LES STRUCTURES PUBLIQUES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

UN BILAN POST CONSTITUTION DE 2014

Novembre 2014 - Novembre 2017

Equipe de recherche :

Pr. Wahid FERCHICHI

Mme. Azza BEN ABDELBAKI



Tunis • Novembre 2017

Auteurs

Pr. Wahid FERCHICHI
Mme Azza ABDELBAKI

Publication

Format : 15 x 21 cm

Papier : 90 gr couché (intérieur) + 350 gr (couverture) couché

Volume : 116 pages

1^{ère} édition : 400 exemplaires

Conception & Mise en page : Anis MENZLI

ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

ISBN : 978-9938-12-930-4

avec l'appui du Département Fédéral des Affaires Etrangères DFAE, Suisse

© Tous droits réservés au **Centre Al Kawakibi pour les Transitions Démocratiques**

Tunis • Novembre 2017

www.kawakibi.org

Sommaire

Présentation	7
Introduction	9
Première partie /	15
<i>Les organismes gouvernementaux</i>	15
1. Ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme	15
2. Direction générale des droits de l'Homme au sein du Ministère de l'intérieur	18
3. Commission de rédaction des rapports internationaux des Droits de l'Homme	19
4. Le conseil national du dialogue social	21
5. Le Conseil national des Tunisiens résidents à l'étranger	23
6. L'observatoire national de lutte contre la violence à l'égard des femmes	26
Deuxième partie /	28
<i>Les Instances nationales</i>	29
<i>Les Instances constitutionnelles</i>	29
1. Dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes	29
2. Instance de la Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption (IBGLCC)	34
3. Projet de Loi de l'Instance des Droits de l'Homme	43
<i>Les Instances créées par la loi</i>	50
1. Instance Nationale de Lutte contre la traite des personnes	50
2. Instance Nationale d'accès à l'information	52
3. Missions et prérogatives de l'Instance	55
4. Les membres et la composition de l'Instance	56
5. le fonctionnement de l'Instance	57
Conclusion et recommandations /	61

.....

Droits
égalité
Libertés
Protection

STRUCTURES PUBLIQUES
DES DROITS DE L'HOMME
EN TUNISIE

UN BILAN POST
CONSTITUTION DE 2014

Justice
Citoyenneté
n

Présentation

Le Centre Kawakibi pour les Transitions Démocratiques continue son action sur le sujet de la gouvernance des droits humains en Tunisie comme composante importante de la réforme et de la construction institutionnelle, pendant cette période de transition en Tunisie. Une réforme institutionnelle qui vise à renforcer la promotion et protection des droits humains dans le pays. Le travail présent sur la gouvernance des droits humains, prend la forme (1) d'une étude et d'un suivi de ce contexte changeant, (2) d'un renforcement de capacités des intervenants dans ce sujet et (3) d'une sensibilisation des citoyens autour des différents aspects de la gouvernance des droits humains et ce, à travers une partage d'information sur les structures des droits de l'Homme, et des moyens et procédures d'interactions avec ces structures

Dans ce contexte, le Centre Kawakibi publie cette étude « *Les Structures Publiques des Droits de l'Hommes en Tunisie : un Bilan Post Constitution de 2014* », une troisième étude de la série après une première publication en 2013 « *Les Structures Publiques des Droits de l'Hommes en Tunisie* » en Arabe et en Français (et les publications afférentes « *Sommaires Exécutif* », « *Annexes* » et « *Documents Connexes* ») et une deuxième publication en 2015 intitulée « *Les Structures Publiques des Droits de l'Hommes en Tunisie : Quelle Evolution ?* »

Cette nouvelle publication constitue une analyse des évolutions du système institutionnel des droits humains en Tunisie suite à l'adoption de la Constitution de 2014 et l'évolution institutionnelle qui a suivi, sous forme de nouvelles lois, et de nouvelles institutions. Par ailleurs, cette publication analyse un nombre de loi et de projet de loi en discussion au parlement et d'autres textes portant création de nouvelles commissions et conseils au sein de l'exécutif.

Le Centre Kawakibi pour les Transition Démocratiques renouvelle ces remerciements à l'expert responsable de l'étude Dr Wahid Ferchichi et son équipe de recherche, ainsi qu'à l'Agence Suisse de Coopération qui appuie ce projet et ces différentes composantes. Le Centre Kawakibi appelle tous les intéressés par le sujet de la gouvernance des droits humains en Tunisie, ainsi que les citoyens à suivre ces évolutions du paysage institutionnel et juridique des droits humains à travers le nouveau site www.dhtunisie.tn

Amine Ghali / Director

Centre Kawakibi pour les Transitions Démocratiques

Introduction

1. En 2013, lorsque nous avons mené la première étude portant sur « *Les Structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie* »¹, nous avons découvert la coexistence d'une quarantaine d'intervenants. Ces derniers, n'avaient ni le même statut juridique ni les mêmes compétences.

Ces intervenants avaient le statut de ministères, d'instances « *indépendantes* », de conseils et comités consultatifs, de centres de recherches, observatoires... partageaient un ensemble de traits communs :

- Forte domination du pouvoir exécutif sur les structures publiques des droits humains, une domination administrative, fonctionnelle et financière ;
- Absence de règles de bonne gouvernance dans le fonctionnement des différentes structures ;
- Rare implémentation locale ou régionale des structures publiques des droits humains, exception faite des services du Médiateur Administratif ;
- Aucune visibilité de ces structures et méconnaissance totale de la part des citoyens et citoyennes ;
- Absence d'une vision ou d'une stratégie de travail et de communication. Les structures assuraient des missions « *techniques* »...

2. Ce constat réalisé en 2013, alors que la Tunisie discutait sa nouvelle Constitution, qui a été promulguée le 27 janvier 2014, a été mis à l'épreuve en 2014-2015, dans notre deuxième étude ; portant sur « *Les structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie : Quelle évolution ?* »².

Engagée juste après la promulgation de la nouvelle Constitution, notre étude a révélé un avancement limité des structures des droits humains.

En effet, alors que le paysage politique a complètement changé : le passage d'un régime autoritaire à un régime politique ouvert et qui intègre tant bien que mal les principes démocratiques, le paysage administratif et notamment en matière des structures des DH est resté relativement stagnant.

En effet, les structures des DH héritées de l'Ancien Régime continuent à fonctionner selon les mêmes normes juridiques qui n'ont pas été changées :

¹ <http://www.kawakibi.org/library/publications/2013/Etude%20ar.pdf>

² <http://www.kawakibi.org/library/publications/2014/2014114.pdf>

Il s'agit notamment du Comité des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de l'Instance nationale de protection des données à caractère personnelle, le Médiateur administratif, les Centres de recherche et les observatoires...

Toutefois, les Conseils et comités consultatifs, hérités de l'Ancien Régime, ne se réunissaient plus.

Un ensemble de structures provisoires créées à partir de 2011, continuent à fonctionner et à jouer leur rôle régulateur et règlementaire : il s'agit principalement de la HAICA³, de l'INLUCC⁴. Il en est de même des structures créées à partir de 2013 par l'Assemblée Nationale Constituante : l'Instance Nationale de Prévention Contre la torture⁵ et l'Instance Vérité et dignité (IVD)⁶.

Et la mise en place en application de la nouvelle Constitution de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE), qui étaient la première instance constitutionnelle mise en place en 2014.

3. Trois années après (novembre 2014-novembre 2017), nous nous sommes reposés la question de l'évolution des structures des droits humains en Tunisie.

Trois années après la promulgation de la Constitution, trois années après les deuxièmes élections démocratiques depuis 2011, après l'instauration d'une assemblée des représentants du peuple, d'une nouvelle majorité au pouvoir...

Quel bilan de nos structures des droits humains ?

- **Un pouvoir exécutif qui peine à trouver sa juste place dans le paysage structurel des DH** : la forte présence du pouvoir exécutif en matière des DH caractérise encore le paysage structurel. Cette présence se vérifie à travers :

- La mise en place d'un ministère chargé des Droits de l'Homme, en effet, il a été nommée après les élections législatives et présidentielles de 2014, un ministre chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme, le ministère a été organisé un ans plus tard (le 30 mai 2016).

³ <http://haica.tn/fr/>.

⁴ <http://www.inlucc.tn/1/accueil/>.

⁵ <http://www.inpt.tn/index.php?id=193>.

⁶ <http://www.ivd.tn/fr/>.

- et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme, cette commission a élaboré le Rapport de la Tunisie dans le cadre de l'examen périodique universel devant le Conseil des Droits de l'Homme, à Genève (présenté et discuté publiquement le 2 mai 2017),
- La création d'une Direction générale des droits de l'Homme au sein du ministère de l'Intérieur, cette récente création (juin 2017) révèle une volonté de changement d'une image (voire d'une conviction) associé au ministère de l'Intérieur en le taxant du ministère le moins respectueux des droits humains.
- Le pouvoir exécutif reste aussi présent dans les structures héritées de l'Ancien Régime : les Centres et les observatoires qui restent entièrement dépendants du pouvoir exécutif, les nominations des présidents et des membres des instances créés avant et au cours de 2011 (CSDHLF, INPDP, Médiateur Administratif...).

Cette présence, continue à être très critiquée par les membres de la société civile qui considèrent que la domination des structures des DH par le pouvoir exécutif, vide ces structures de leur substance.

- ***Un dynamisme de certaines instances « indépendantes »*** : la période 2014-2017 a révélé que certaines instances nationales et malgré un statut juridique hérité soit de la période d'avant 2011 ou de la première période de transition (janvier- octobre 2011), ont pu être plus visibles, plus actives et quelques fois, influentes : il s'agit notamment de l'Instance nationale de protection des données à caractère personnelle, l'Instance nationale de lutte contre la corruption et la malversation et l'instance de prévention contre la torture.
- ***La stagnation du Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*** : malgré la nomination d'un nouveau président et des membres de ce comité, ce dernier est resté très peu visible, et ce malgré sa participation active dans l'élaboration du projet de loi de la future Instance des droits de l'Homme (l'instance prévue dans l'article 126 de la Constitution du 27 janvier 2014) ;

- ***l'émergence de nouvelles instances*** : La période 2014-2017 a vu aussi la mise en place de nouvelles instances intervenant en matière des DH.

Ces instances sont d'une part prévue par la constitution, et par des textes de loi d'autre part.

- Au niveau, des instances constitutionnelles, l'Assemblée des représentants du peuple, a adopté la loi relative à l'Instance de la Bonne Gouvernance et de la lutte contre la corruption (loi en date du 24 aout 2017). On doit passer maintenant à la mise en place de cette instance, qui remplacera une fois instauré l'actuelle instance nationale de lutte contre la corruption et de la malversation.
- Au niveau législatif, deux instances ont été prévues par des textes de lois: L'instance nationale de lutte contre la traite des personnes prévue par la loi du 3 aout 2016), et l'Instance nationale pour l'accès a l'information (prévue par la loi du 24 mars 2016). De création récente cette structure renforce certes le paysage structurel des droits de l'Homme.

- ***Retour vers des formes classiques (anciennes) de structures des DH*** : alors que le bilan des structures telles que les Conseils consultatifs et certains centres et observatoires a montré les limites de telles formes de structures des DH, nous assistons récemment au retour de ces formes. Ainsi, un conseil national des tunisiens résidents a l'étranger a été créé par la loi du 3 aout 2016 et un conseil national pour le dialogue social a été prévu par la loi du 24 juillet 2017, et la loi relative à l'éradication de la violence à l'égard de la femme (11 aout 2017) prévoit la mise en place d'un observatoire nationale relatif à la violence faite aux femmes.

Enfin, le Président de la République a annonce et a mis en place, le 13 aout 2017, un Comité consultatif pour les libertés individuelles et l'Egalité.

Ainsi, cette étude, a pour ambition de présenter un état des lieux des structures des droits humains en Tunisie en mettant l'accent sur l'évolution de ces structures entre 2014 et 2017.

Droits
égalité
Justice
Libertés
Protection
Citoyenneté

Première Partie

Les organismes Gouvernementaux

1. Le ministère chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme :

Ce ministère est organisé par le décret n°2016-662 du 30 mai 2016, relatif à l'organisation du ministère chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme, adopté suite au décret gouvernemental n°201-465 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.

Missions :

Sur le plan national : les missions principales du ministère consistent en l'aide à la mise en place des instances constitutionnelles indépendantes, la participation à l'instauration du dialogue continu entre la société civile et le gouvernement dans le cadre de la démocratie participative et la préparation et/ou proposition des projets de loi et textes relatifs aux instances constitutionnelles (art.3).

Le ministère aura en sus la mission d'animer et préparer des plans d'actions et les stratégies permettant le développement de la structure des droits de l'Homme tels que les espaces de consultation entre les instances indépendantes d'une part et les organismes gouvernementaux d'autre part (art.4 et art.5). Aussi, en coordonnant avec toutes les parties concernées par la protection des droits de l'Homme, le ministère élaborera des études et recherches relatives aux droits de l'Homme, mettra en œuvre des programmes d'éducation et de formation dans les domaines s'y réfèrent etc.(art.5).

Sur le plan international, le ministère veillera à ce qu'une harmonisation avec les conventions internationales ratifiés par la Tunisie soit faite et par conséquent le respect de ses engagements internationaux, un travail qui sera suivi le Ministère en effectuant des études et recherches continues en la matière.(art.5).⁷

A ce titre, le ministère a représenté la Tunisie aux Nations Unies lors de l'Examen Périodique Universel en mai 2017, la délégation tunisienne était

⁷ Ces articles relèvent du décret gouvernemental n°201-465 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

dirigée par le Ministre des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et les organisations des droits de l'homme, qui avait indiqué à cette occasion, que son Gouvernement était déterminé à modifier en profondeur la situation des droits de l'homme dans le pays au moyen de réformes et de nouvelles lois.⁸

Organisation et structure du Ministère :

L'organisation du Ministère a été stipulée par le décret n°662-2016 du 30 mai 2016, relatif à l'organisation du ministère chargé des relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme.

Le ministère se compose de trois organes principaux, à savoir le Cabinet (art.2), l'administration générale des services communs (art.6) et l'administration des services particuliers (art.16).

16

- **Le Cabinet du Ministre :**

Le Cabinet fonctionne par une composition d'un Président du Cabinet, aidé par des chargés de missions et des rattachés au Cabinet.

Le Cabinet exécute les tâches qui lui sont attribuées par le Ministre, comme l'examen et le suivi des questions dont le Ministre est saisi et le mettre au courant de l'activité générale du Ministère. D'autres attributions reviennent au Cabinet comme la coordination entre les différentes administrations du ministère et toute autre instance ou organisation nationale ou internationale pour faciliter la coopération et la communication avec le Ministère.

Un appareil administratif est rattaché au Cabinet, comprenant le bureau d'ordre central, le bureau du suivi de l'activité gouvernementale, le bureau des relations avec les citoyens, le bureau d'information et de communication, et la cellule de gouvernance.

Cet appareil a principalement des tâches administratives concernant les relations avec les différents corps ministériels, les citoyens ou les médias.

- **L'administration générale des services communs :**

L'administration générale des services communs a la mission de rationaliser la gestion des moyens humains et matériels communs des

⁸ Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel, Conseil des droits de l'Homme, Trente-sixième session 11-29 septembre 2017 Point 6 de l'ordre du jour Examen périodique universel, en ligne, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/188/16/PDF/G1718816.pdf?OpenElement>

différents services du ministère, la préparation du budget du Ministère et le suivi de son exécution. Aussi les plans de gestion de l'archive en coordination avec l'Archive Nationale et la promotion des activités sociales et culturelles des fonctionnaires du Ministère.

L'appareil administratif rattaché à L'administration générale des services communs comprend un directeur général et une administration centrale.

L'administration centrale comprend une direction des affaires administratives et financières chargée de la gestion des ressources humaines et financières, une direction d'informatique et d'archive chargée de la gestion de la documentation du ministère et une sous-direction d'immeubles et d'équipements.

• **L'administration des services particuliers :**

Cette administration se compose d'une direction générale des relations avec les instances constitutionnelles qui elle-même contient plusieurs services d'études, de recherches et de coopération etc., une direction générale des relations avec la société civile, une direction générale des droits de l'Homme, le secrétariat du comité national de coordination et de préparation de rapports et suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme et une direction des affaires juridiques et u contentieux.

La mission de ces directions se résume en la préparation des projets de lois et textes réglementaires et toute proposition qui tend à développer le cadre juridique régissant les instances constitutionnelles (art. 22 et 26). Cela en considérant les problèmes et difficultés à redresser avec l'aide des institutions étatiques et la société civile, en établissant de nouvelles stratégies et politiques et plans d'action ou en recadrant les intervenants avec des programmes d'études et de formations dans le domaine des droits de l'Homme. (art. 26).

Ajoutant à cela que la direction des affaires juridiques et du contentieux avec ses différents services, aura à répondre à des consultations juridiques et à étudier des projets de textes soumis au Ministère et surtout à résoudre et à suivre des affaires judiciaires et administratives en coopérant avec les services du chargé général des litiges de l'Etat.(art. 32).

2. La Direction générale des droits de l'Homme au sein du Ministère de l'intérieur

Créée par le décret gouvernemental n°2017-737 du 9 juin 2017, modifiant le décret n°91-543 du 1^{er} avril 1991, portant organisation du ministère de l'intérieur, une direction générale des droits de l'Homme, qui remplace la direction générale des affaires politiques.

- **Attributions :**

La direction collabore et coordonne avec tout organisme national et international concerné par les droits de l'Homme.

Elle se penchera sur les occupations des citoyens dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés publiques pour ensuite les orienter et répondre à leurs préoccupations.

La direction reçoit même des plaintes qu'elle examinera avec d'autres structures du Ministère pour renseigner les citoyens de la suite de leurs requêtes.

En sus, au sein de Ministère de l'intérieur, la direction œuvre pour promouvoir et diffuser la culture des droits de l'Homme en réalisant des analyses, des études et des propositions afin de mettre en place les mécanismes capables d'atteindre cet objectif et de sensibiliser les forces de sécurité avec des programmes de formations et d'éducatons. (art.15 nouveau). Et elle peut donner son avis sur les programmes de formations déjà mis en place.

La direction propose des projets de textes de droit relatifs aux droits de l'Homme en relation avec le Ministère et donne son avis sur les textes proposés.

- **La structure :**

1. La direction de la coopération avec les mécanismes des droits de l'Homme : Cette dernière comprend deux sous-directions à savoir la sous-direction de la coopération avec les mécanismes nationaux des droits de l'Homme et la sous-direction de la coopération avec les mécanismes régionaux, internationaux et onusiens des droits de l'Homme.

2. La direction de l'écoute, de l'orientation et des études dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés publiques qui comprend aussi deux sous-directions à savoir la sous-direction de l'écoute et de l'examen des requêtes et la sous-direction des études et de la documentation.

Pour résumer, il s'agit d'une nouvelle structure de protection et de promotion des droits de l'Homme au sein du Ministère de l'Intérieur qui est toujours accusé de violations importantes des droits de l'Homme. C'est une structure qui vise la promotion des valeurs universelles des droits humains en collaborant même avec l'Organisation des Nations Unies ou en écoutant les citoyens. Son rôle n'est pas contraignant, ni disciplinaire pour les agents qui commettent des violations graves.

C'est une structure qui ne fonctionne toujours pas, ni son directeur général ni les fonctionnaires qui vont devenir ses agents permanents n'ont été désignés.

3. Commission de rédaction des rapports internationaux des Droits de l'Homme

Cette commission est créée par le décret gouvernemental n°2016-663 du 30 mai 2016, modifiant le décret gouvernemental n02015-1593 du 30 octobre 2015, concernant 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.

- **Membres :**

La commission est présidée par le ministre chargé des droits de l'Homme ou de son représentant.

Elle se compose de représentants des différents ministres en tant que membres. Le ministère de la justice, le ministère de défense nationale, le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères bénéficient de deux membres chacun, le restant des ministères sont représentés par un seul membre. (art.15)

- **Nomination :**

Les membres sont nommés par arrêté du chef du gouvernement sur proposition des ministres parmi les cadre du ministère chargés de dossiers de droits de l'Homme dans leurs ministères respectifs.

- **Mandat :**

Les membres sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois. (art.12)

- **Appareil administratif :**

Au sein de la commission, un secrétariat permanent sous tutelle du ministère des droits de l'Homme, est sous la charge du membre rapporteur, ce dernier doit avoir au moins la fonction de directeur d'administration centrale.(art.13)

20

La réception du courrier destiné à la commission, et son enregistrement et son transfert s'effectue via le bureau d'ordre du ministère chargé des droits de l'Homme.(art.14).

- **Ressource :**

Des ressources humaines et financières sont à la disposition de la commission, leurs dépenses sont imputées sur le budget du ministère des droits de l'Homme.

- **Fonctionnement :**

C'est cette commission qui a préparé le rapport de la Tunisie a l'Examen périodique universel devant le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies à Genève en mai 2017.

Un rapport qui énumère les procédures juridiques, institutionnelles et opérationnelles adoptées par la Tunisie afin de développer les droits de l'Homme en Tunisie. Le rapport comporte 3 chapitres contenant ; le cadre juridique et institutionnel des droits de l'Homme, la protection des droits de l'Homme sur le plan réel et les défis et initiatives.

La commission y a évoqué les différents articles dédiés aux droits de l'Homme dans la nouvelle constitution ainsi que le rôle du pouvoir judiciaire

dans ce domaine, notamment les droits et libertés des citoyens tunisiens et les accords internationaux ratifiés par la Tunisie, les efforts de la Tunisie en matière de lutte contre la torture, à la réforme du code de procédure pénale, à la lutte contre la traite des personnes, à l'égalité et la non-discrimination à l'égard des minorités, à la lutte contre la violence contre les femmes ainsi qu'à l'intégration des personnes handicapées etc.

4. Le conseil national du dialogue social

Créée par la loi n°2017-54 du 24 juillet 2017, portant création du conseil national du dialogue social et fixant ses attributions et les modalités de son fonctionnement.

La nature du conseil :

Il s'agit d'un conseil consultatif doté de l'autonomie administrative et financière. Son budget est rattaché pour ordre au budget de l'Etat et relève du budget du ministère des affaires sociales.

21

1. Les attributions du conseil :

Dans le cadre de ses attributions consultatives, le conseil est doté d'un nombre de missions. Il est chargé d'abord d'organiser et gérer le dialogue social et économique d'intérêt commun pour les trois partenaires sociaux (gouvernement, organisations de travailleurs et organisations d'employeurs) afin de garantir la continuité de ce dialogue dans un climat social respectant la législation sociale et incitant à l'investissement.

Puisqu'il s'agit d'un conseil consultatif, il émettra des avis sur les projets de loi et décrets gouvernementaux relatifs au travail, sur les réformes que le gouvernement présente dans le domaine économique et social, et sur les conventions internationales ratifiées et aide à rédiger les rapports destinés à l'organisation internationale du travail. Il propose notamment des solutions et des mécanismes pour prévenir les conflits d'intérêt, contribue au développement de la performance.

Son avis est obligatoirement annexé aux projets de loi soumis à l'assemblée des représentants du peuple.

Pour la saisine, il peut s'autosaisir lorsqu'il s'agit de questions relatives au travail et aux relations professionnelles s'il juge opportun de les soulever et présente alors des propositions s'y afférent aux parties concernées. Il a accès à toutes les informations administratives sur les questions relevant de sa compétence (sous réserve des dérogations prévues par la législation en vigueur).

Au final, il élabore un rapport annuel sur son activité et le transmet au président de la République, au chef du gouvernement et au président de l'assemblée des représentants du peuple et est également publié sur son site web.

2. Organisation du conseil :

Le conseil se compose de trois structures, à savoir, l'assemblée générale, le bureau de l'assemblée générale et la direction du conseil.

22

2.1 L'assemblée générale :

L'assemblée générale examine toutes les attributions du conseil, fixe son règlement intérieur où il fixe notamment la création des commissions, leur nombre et leur fonctionnement.

La loi ne fixe pas le nombre des membres, cela sera fixé ultérieurement par décret gouvernemental, cependant, elle insiste sur la répartition égale des membres entre le gouvernement, les organisations les plus représentatives des travailleurs et celles des employeurs. Elle leur interdit notamment le cumul des fonctions avec celles des instances constitutionnelles et l'assemblée des représentant du peuple.

Ces membres sont soit désignés en leur qualité soit reconnus pour leur expérience et leur compétence dans les domaines juridiques, sociaux et économiques. La moitié de ceux désignés non pas pour leur qualité sont renouvelés tous les trois ans. Ils sont renouvelés pour la première fois, après trois ans par tirage au sort dans la limite de la moitié. (art. 10).

Les décisions de l'assemblée générale sont prises par consensus ou à défaut, par la majorité des voix et en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

2.2 Le bureau de l'assemblée générale :

Le bureau comporte 9 membres, présidé par le président de l'assemblée générale, ses deux vice-présidents et deux membres de l'assemblée générale en tant que représentants de chaque partenaire social choisis par les parties intéressés.

Le bureau assure des tâches importantes telles que l'élaboration du rapport annuel du conseil, la supervision de la rédaction des procès verbaux, l'élaboration des programmes d'action de l'assemblée générale etc. Il se réunit su convocation du président et ses réunions se sont valables qu'en présence de la majorité des membres et la prise de décision se fait, comme pour l'assemblée générale, par consensus ou à défaut par majorité des voix.

2.3 La direction du conseil :

La direction assure la gestion administrative et financière⁹, son directeur est désigné par décret gouvernemental. Il représente le conseil dans les actes civils, administratifs et judiciaires, il assiste aux réunions de l'assemblée général et de son bureau e tant que rapporteur sans qu'il ne puisse voter.

Les agents du conseil sont soumis aux dispositions de la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, relative au statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif (art. 21.).

5. Le Conseil national des Tunisiens résidents à l'étranger

Crée par la loi n°68-2016 du 3 août 2016 relative au Conseil national des tunisiens à l'étranger et fixant ses attributions, sa composition et les modalités de son fonctionnement. Cette loi est venue remplacer la loi n°55-1990 du 18 juin 1990 relative à la création d'un conseil supérieur des tunisiens à l'étranger. La question qui se pose alors est sur l'importance de cette nouvelle loi, son apport par rapport à celle de 1990 et sa conformité avec la constitution de 2014.

⁹ La gestion administrative et financière est fixée par décret en tenant compte de la transparence et la bonne gouvernance.

L'on remarque que cette loi consacre un ensemble de valeurs constitutionnelles, telles que le rôle de la société civile, des jeunes et la parité entre les hommes et les femmes membres du conseil.

Quant au rôle de la société civile, l'assemblée générale du conseil se compose essentiellement de membres représentant les associations et les organisations (23 sur 36) (art.8). Cela constitue une consécration d'une logique dans la constitution de 2014 qui a constitutionnalisé le rôle de la société civile, surtout pour la démocratie locale. D'où l'article 139 insiste sur la démocratie participative et la gouvernance pour garantir une participation plus élargie aux citoyens et à la société civile.

Quant à la parité, l'article 13 de la loi du 3 août 2016 dispose que : « *La parité doit être respectée concernant les membres du bureau du conseil et les membres du conseil représentants les associations et les compétences tunisiennes résidentes à l'étranger...* ». Il s'agit d'une consécration directe de l'article 46 de la constitution, l'article 13 a même donné un sens précis à l'article 46. Ce dernier donne la possibilité à l'Etat de réaliser la parité dans les conseils élus. Dans une lecture superficielle de cet article, l'on dirait que l'Etat peut œuvrer à la parité, tandis que la loi de 2016 a posé une obligation de résultat en faisant de la parité une condition stricte, puisque, à la base l'article 46 de la constitution est un article d'égalité, de développement et de promotion des droits de la femme et garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines. (art.46 de la constitution). La consécration de la parité dans cette loi est le début de la réalisation de l'égalité réelle.

Pour la représentation des jeunes, la loi du 13 août 2016 affirme que la composition du bureau national des tunisiens à l'étranger tient « *compte de la représentativité des jeunes et des nouvelles générations des immigrés.* » (art.13).

De plus, En cas d'égalité des voix, le membre le moins âgé est déclaré élu (art.11). Cela donne un sens aux articles de la constitution consacrant le rôle des jeunes tel que l'article 8 « *L'Etat veille à assurer aux jeunes les conditions nécessaires au développement de leurs capacités, de leur prise des responsabilités et à élargir et généraliser leur participation à l'essor social,*

économique, culturel et politique. » et l'article 133 qui dispose que : « *La loi électorale garantit la représentativité des jeunes dans les Conseils des collectivités locales* ». Cela fait de la loi de 2016, une loi en harmonie avec les dispositions de la constitution et le premier modèle consacrant clairement le rôle de la société civile, des jeunes et faisant de la parité une obligation.

Attribution du Conseil :

Le conseil a principalement un rôle de consultation et de proposition.

Il est consulté pour les projets de textes législatifs et réglementaires, les conventions et traités internationaux et se rapportant aux tunisiens à l'étranger. Il est notamment consulté pour émettre un avis sur la politique nationale en matière d'assistance des tunisiens résidents à l'étranger.

Le conseil propose également des mesures législatives et réglementaires aidant à consolider la contribution des tunisiens résidents à l'étranger dans le développement national intégral, et des mécanismes permettant la consolidation des liens de la communauté tunisienne avec le pays. (art.3).

Comme toute structure agissant dans le domaine des droits humains, le conseil élabore un rapport annuel sur son activité et le soumet au Président de la République, le président de l'assemblée des représentants du peuple et le chef du gouvernement. (art.4).

6. L'observatoire national de lutte contre la violence à l'égard des femmes

Cet observatoire est prévu par les articles 40 et 41 de la loi organique n°58-2017 du 11 août 2017 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, votée le 26 juillet 2017 au sein du parlement tunisien.

Il s'agit de l'une des plus belles avancées de la consécration de l'article 46 de la constitution qui dispose que « *L'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines.*

L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus.

26

L'Etat prend les mesures nécessaires afin d'éradiquer la violence contre la femme. »

Cet observatoire suivra donc l'exécution de cette nouvelle loi.

Missions de l'observatoire :

Sous la tutelle du ministère chargé des affaires de la femme, l'observatoire est muni d'un ensemble de missions. Il est tenu de détecter les cas de violence à l'égard des femmes à l'aune des rapports et informations qu'il a pu acquérir.

Ces violences seront ensuite archivées dans une base de données créée pour cette finalité.

L'observatoire assure également le suivi et l'évaluation des nouvelles législations de lutte contre la violence à l'égard des femmes, publie des rapports et propose des réformes en la matière. Il élabore les études nécessaires pour remédier à la violence à l'égard des femmes et pour édifier de nouvelles stratégies nationales et régionales de manière conforme à la nouvelle loi. Il collabore aussi avec la société civile et les instances œuvrant dans le domaine de la protection des droits humains.

Les avis de l'observatoire seront requis dans les programmes de formation et

de sensibilisation afin que les intervenants soient qualifiées à développer les moyens d'action et assurer leurs suivis.

Ainsi, l'observateur, comme tous les organismes de protection des droits humains, est tenu d'élaborer annuellement un rapport sur son activité, traçant des statistiques sur la violence à l'égard des femmes, sur les victimes les mécanismes de leur protection, encadrement et insertion, aussi sur les décisions en leur faveur et enfin les suggestions et recommandations de l'observatoire. Ce rapport sera présenté au président de la république, président de l'assemblée des représentants du peuple et au chef du gouvernement et sera également publié pour le public puisse y accéder.

Son organisation administrative, son activité et son budget seront fixés par un décret gouvernemental. L'article 41 dispose que le ministère de la femme recevra les rapports et données relatifs à la violence à l'égard des femmes de la part des ministères et organismes publics selon leurs champs d'action et les transmettra à l'observatoire national de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Deuxième Partie

Les instances Nationales

I. LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES

1. Dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes

(Projet de loi organique N°30/2016)

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 plénière le 5 juillet 2017. Toutefois, ce projet a fait l'objet d'une requête d'inconstitutionnalité, formulée et déposée par 30 député-e-s devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois (IPCCPL)¹⁰. Cette dernière l'a examiné et a rendu sa décision déclarant l'inconstitutionnalité de l'article 33 du projet et l'a transféré à l'ARP pour réexamen¹¹. A l'heure actuelle (29 octobre 2017), l'Assemblée n'a encore pas réexaminé le projet à la lumière de la décision de l'IPCCPL.

Ce projet préparé par un comité technique au sein du Ministère chargée des Droits de l'Homme, a été présenté, discuté et amélioré suite à certaines réunions et consultations organisées par ce ministère à partir de 2015.

Le projet s'inscrit dans le cadre de la mise en application des dispositions de la Constitution (les articles 125 et 130). En effet, la Constitution du 27 janvier 2014 a réservée un Titre VI aux Instances constitutionnelles. A ce niveau, l'article 125 constitue la disposition commune à toutes les instances constitutionnelles.

Cet article prévoit 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 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.

¹⁰ La requête a été introduite auprès de l'IPCCPL le 12 juillet 2017. L'IPCCPL, a émis une première décision relative à cette requête le 27 juillet 2017 (JORT numéro 61 du 1er août 2017, p. 2475, en langue arabe. Rappelons que les décisions de l'IPCCPL, ne sont publiées qu'en langue arabe) Dans cette première décision l'Instance a juste prolongé ses délibérations d'une semaine.

¹¹ Décision de l'IPCCPL, numéro 4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT numéro 65 du 15 août 2017, p. 2579, en langue arabe.

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.

Ainsi, le projet de loi a été élaboré pour détailler cette disposition constitutionnelle, et notamment les règles d'organisation et fonctionnement, le budget et la comptabilité et les règles de recevabilité.

1. Les règles d'organisation et de fonctionnement des instances :

Le projet a réservé deux sections à l'organisation du Conseil de l'Instance et à son appareil administratif.

1.1. Le Conseil de l'Instance

- Les articles 6 à 11 ont rappelé les principes régissant les membres du Conseil, qui sont les membres élu-e-s par l'ARP à la majorité des 2/3, pour un seul mandat 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 leur première réunion, les membres présidés par les deux membres les plus âgés et plus jeunes, procèdent à l'élection de leur président-e et leur vice-présidente. Le projet précise, dans un souci de parité que le président et le vice-président doivent être obligatoirement de deux sexes.

- Ces derniers, exercent leurs fonctions à plein temps, il leur est strictement interdit d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle. D'ailleurs pour les membres issues de la fonction publique, ils 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 demeurent soumis aux obligations d'intégrité, honnêteté, réserve, l'obligation de déclaration préalables des biens et avoirs, et de ne pas être dans une situation de conflit d'intérêt. (art. 9).

- Les membres de l'instance bénéficient par ailleurs de l'immunité contre

les poursuites pénales, et on ne peut poursuivre un membre, qu'une fois l'ARP procède à sa levée 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 procèdera à élire le nouveau membre selon la même procédure initiale. Cette disposition a suscité deux réactions, et une réponse de la part de l'IPCCPL, dans sa décision du 8 août 2017.

En effet, cet article prévoit le retrait de confiance comme mode de vacance. Cette mention a été détaillée dans l'article 33 du projet (article figurant dans le chapitre 6 du projet consacré aux règles de la recevabilité des membres).

En effet, cet article prévoit que « à la demande du 1/3 des membres de l'ARP, cette dernière pourrait voter à la majorité des 2/3 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, l'irrespect des principes de fonctionnement (honnêteté, intégrité, réserve, conflit d'intérêt) ou l'irrespect des principes budgétaires et de comptabilité. (art. 33). Dans leur requête introduite auprès de l'IPCCPL le 12 juillet 2017, les députées ont soulevé la question de l'inconstitutionnalité de cette disposition. Dans sa décision, du 8 août 2017, l'IPCCPL, a retenu ce grief, et a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 33, et ses conséquences sur les articles 11 et 24 du projet¹². Dans sa décision, l'IPCCPL a mis l'accent sur la contraction de ce procédé (le retrait de confiance) avec le principe d'indépendance des instances constitutionnelles¹³.

Enfin pour remplacer les postes vacants au sein de l'Instance le projet prévoit d'engager la même procédure suivie pour le choix initial. Certaines composantes de la Société Civile¹⁴, considèrent, vu l'expérience dans le remplacement des membres de certaines instances et notamment l'IVD, depuis 2015 et plus récemment l'ISIE depuis le 25 juillet 2017, que pour gagner le temps et ne pas entraver, voire bloquer le fonctionnement de l'Instance de procéder à un remplacement automatique par les candidats qui ont été déjà choisis lors du vote initial.

¹² D'ailleurs il s'agit-là de l'unique grief qui a été retenu par l'IPCCPL.

¹³ Décision de l'IPCCPL, numéro 4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT numéro 65 du 15 août 2017, p. 2585, décision publiée uniquement en langue arabe.

¹⁴ Voir à ce niveau, les recommandations de l'ONG Solidar Tunisie dans leur News Letter du 7 juin 2017, disponible sur le site : www.solidar-tunisie.org

1.2. L'appareil administratif de l'Instance

- Les articles 12 à 16 ont rappelé les principes régissant l'appareil administratif de l'Instance. En effet, cet appareil est dirigé par un Directeur, choisi par les membres du Conseil à l'unanimité et a défaut à la majorité des 2/3 et révoqué dans les mêmes conditions. Il demeure soumis aux mêmes règles et principes que les membres du Conseil. Il est le supérieur hiérarchique des agents administratifs de l'Instance, il assiste aux délibérations, il participe aux débats mais il ne vote pas (art. 12, 13 et 14).
- Les agents de l'Instances sont aussi tenus de respecter les règles et principes régissant l'agent public (art. 16). Le projet prévoit l'édiction d'un statut général des agents des instances constitutionnelles, et que chaque instance, vu ses spécificités, pourrait adopter un statut particulier pour ses agents (art. 15).

32

Il est pertinent de rappeler à ce niveau, que l'un des griefs présenté par les député-e-s contre ce projet a porté sur l'inconstitutionnalité de tout le Chapitre relatif à l'appareil administratif, et en particulier les prérogatives du Directeur en tant que chef hiérarchique des agents. Quant au 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 fonctionnement administratif. Il en est de même, pour ce qui est des prérogatives du Directeur. L'IPCCPL, a décidé que tant que le directeur est choisi, nommés par le Conseil et exerce ses taches sous son contrôle, ces prérogatives telles que formulées dans le projet de loi ne se contredisent pas avec les dispositions constitutionnelles.

2. Les règles relatives au budget et à la comptabilité et à la transparence :

Le projet a réservé deux sections à ces règles (art. 17 a 28).

2.1. 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 dans l'ARP, jouera le rôle d'arbitre entre les deux parties.

- Le budget est composé des dotations du budget de l'Etat, les dons, legs et subventions non conditionnées, et il faut que ces ressources figurent dans le budget de l'Instance, qui sera accompagné par son plan d'activités annuel (art. 17 a 20).

2.2. Les règles de comptabilité de l'Instance :

Le projet reconnaît une comptabilité assez souple pour les instances constitutionnelles, qui se rapproche de la comptabilité des entreprises, sans pour autant reconnaître le but lucratif de l'Instance. Toutefois, le projet accorde à l'ARP en cas d'irrespect des règles de comptabilité par l'Instance, de retirer la confiance de tout le conseil, d'une partie ou d'un membre ou du président. (art. 24). Cette disposition a été déclarée inconstitutionnelle par l'IPCCPL¹⁵.

Le projet reconnaît aux Instances en matière de marchés, de prévoir dans leurs lois respectives certaines souplesses leur permettant de soustraire aux règles régissant les marchés des entreprises publiques (art. 28).

2.3. La transparence

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

3. Les règles relatives à la redevabilité des instances :

Le projet son Titre 6 a réservé les articles 35 et 36 à la question de la redevabilité des instances. Ce problème a suscité des critiques et des campagnes de mobilisations contre ces dispositions. Et enfin, la requête présentée contre le projet devant l'IPCCPL, a largement soulevé

¹⁵ Décision de l'IPCCPL, numéro 4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT numéro 65 du 15 août 2017, p. 2585, décision publiée uniquement en langue arabe

l'inconstitutionnalité de ces dispositions. Le projet a reconnu deux sortes pour révoquer un membre ou le président de l'Instance. En premier lieu, la révocation [art. 11 et 24], sur décision du conseil de l'instance, et deuxième lieu le retrait de confiance. Rappelons à ce niveau, que l'IPCCPL a retenu la constitutionnalité de la révocation, mais elle a décidé que le retrait de confiance est inconstitutionnel¹⁶.

2. l'Instance de la Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption (IBGLCC)

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'Assemblée des Représentants du Peuple, le 19 juillet 2017, et elle a fait l'objet d'une requête d'inconstitutionnalité signée et présentée par 40 député-e-s, le 26 juillet 2017 devant l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité de projets de loi (IPCCPL). Après avoir examiné la requête, cette dernière rend sa décision le 17 août 2017¹⁷, déclarant la constitutionnalité du projet de loi, qui fut promulguée le 24 août 2017¹⁸. De même, et afin de présenter l'IBGLCC, il faudra aussi étudier la loi organique n°10-2017 du 7 mars 2017 relative à la dénonciation de la corruption et la protection des informateurs, qui complète les procédures de lutte contre la corruption devant l'instance et les mécanismes de protection des informateurs et témoins.

34

1. Le contexte de la loi

La loi relative à la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption vient dans le cadre d'une continuité de mécanismes de lutte contre la corruption qui ont commencé le 13 janvier 2011 et comme mise en application directe des dispositions de la Constitution du 27 janvier 2014.

- **Une loi s'inscrivant dans la continuité** : Dans son dernier discours en date du 13 janvier 2011 (la veille de la chute du Régime), 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

¹⁶ Voir Supra.

¹⁷ Décision de l'IPCCPL, 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 numéro 67 du 24 août 2017, p. 2709, en langue arabe. Rappelons que les décisions de l'IPCCPL, ne sont publiées qu'en langue arabe).

¹⁸ Loi n°2017-59 du 24 août 2017, JORT n°61 du 1er août 2017, p. 2475, en langue arabe. (À la date du 22octobre, la version officielle en langue française n'a pas encore été publiée.)

Corruption. Cette dernière a été créée le lendemain de la Chute du Régime, En effet, le 18 février 2011, et par le décret-loi n° 2011-7 du 18 février 2011, a été créée et organisée, la Commission nationale d'enquête sur les affaires de corruption et de malversations couvrant la période 7 novembre 1987 au 14 janvier 2011, et en date du 19 février 2011, le Président de la République, par intérim, a nommé un Président de la Commission nationale d'enquête sur les affaires de corruption et de malversations¹⁹. Cette commission a reçu environ 11000 dossiers, elle a examiné environ 5300 dossiers, elle a instruit environ 5200 dossiers, elle a transféré environ 2400 dossiers aux différents ministères et structures publiques concernés et 400 grands dossiers ont été transférés aux tribunaux²⁰.

- **La constitutionnalisation de l'Instance :** 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 des différentes composantes de l'Assemblée nationale constituante. Ainsi, il a été procédé à la constitutionnalisation de l'Instance de la Bonne Gouvernance et de la lutte contre la corruption dans le cadre de l'article 130 de la Constitution²¹.

Et en application de cette disposition et de l'article 125 de la constitution²²,

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

²⁰ 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. Décret-loi 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 (L'avocat et ancien Bâtonnier, Me. ChawkiTabib, l'actuel président de la Commission).

²¹ L'article 130 de la Constitution dispose : « L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption contribue aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

L'Instance est chargée de relever les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et à la vérification de ces cas et les soumet aux autorités intéressées.

L'Instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires généraux se rapportant à son domaine de compétence.

L'Instance est composée de membres indépendants et neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans».

²² L'article 125 de la Constitution dispose : « 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 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».

qui constitue l'article commun à toutes les instances constitutionnelle, fut préparée et adoptée la loi du 24 août 2017.

2. Mandat et prérogatives de l'Instance :

Compétences classiques de l'Instance :

L'Instance est chargée de deux missions principales, à savoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Ainsi l'Instance est dotée des compétences classiques reconnues aux autres instances comme observer et documenter (art. 5 et 8), élaborer des études et des recherches, proposer des réformes et diffuser une culture de lutte contre la corruption et la bonne gouvernance (art. 6,7 et 8).

Pouvoirs et prérogatives de l'Instance :

Le législateur a reconnu à l'instance un ensemble de prérogatives dans un domaine lié à la lutte contre la corruption et la malversation, (art. 16 a 18), lui permettant, d'enquêter, d'instruire les dossiers, convoquer les personnes concernées, procéder aux saisies nécessaires.

Ces prérogatives font de l'Instance une autorité dotée des prérogatives de la police judiciaire (art. 19). Toutefois, la loi de 2017 précise que ces prérogatives sont exercées par l'instance sous la tutelle du pouvoir judiciaire. Ainsi, afin d'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 (telles que l'interdiction de voyage, gel des biens et avoirs...), l'Instance ne peut pas agir de manière unilatérale, il faut selon l'article 25 de la loi de 2017, que l'Instance demande à l'autorité judiciaire d'intervenir et de prendre ce type de mesures.

Ce contrôle exercé a priori sur les activités et prérogatives de l'Instance a fait l'objet de la requête d'inconstitutionnalité présentée par les député-e-s. Dans cette requête, les député-e-s ont soulevé la question de l'indépendance de l'instance par rapport au pouvoir judiciaire, et que la loi se contredit avec 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 judiciaire (selon les articles 27, 49, 102 et 108) d'assurer cette tâche, d'où 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 que le principe de séparation des pouvoirs concerne exclusivement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire* »²³.

3. Composition et fonctionnement de l'Instance :

3.1. Composition de l'Instance :

La loi de 2017 a précisé que l'Instance se compose du conseil de l'Instance et de son organe exécutif.

- **Le conseil de l'Instance** : se compose de 9 membres, 4 parmi eux représentent des métiers judiciaires à savoir, un juge administratif, un juge financier, un juge judiciaire et un avocat. Deux représentent des métiers liés à la fiscalité et à la comptabilité à savoir un spécialiste dans l'audition et le contrôle des comptes, un spécialiste de la fiscalité ou du contrôle administratif et financier, 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 double : les candidatures sont libres, la Commission de sélection de l'ARP reçoit les dossiers, 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 la Plénière qui procède au vote, en respectant la règle de la parité « *chaque fois que c'est possible* » (article 40). Ainsi, la parité selon la loi 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).

²³ Décision de l'IPCCPL, 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 numéro 67 du 24 août 2017, p. 2709, en langue arabe.

Lors de leur première réunion, les membres présidés par les deux membres les plus âgés et plus jeunes, procèdent à l'élection de leur président-e et leur vice-présidente. La loi précise, dans un souci de parité que l'élection du président et le vice-président doit respecter la règle de la parité « chaque fois que c'est possible » [article 41] La loi se contredit ainsi avec le projet de loi organique portant sur les règles communes aux instances constitutionnelles, qui précise dans son article 6 que le président et le vice-président doivent être obligatoirement de deux sexes différents.

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, honnêteté, réserve, l'obligation de déclaration préalable des biens et avoirs, et notamment le respect du principe de non conflit d'intérêt. [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 procèdera à élire le nouveau membre selon la même procédure initiale [art. 47]. Cette disposition demeure ambiguë et posera un problème ultérieurement. En effet, cet article prévoit le retrait de confiance comme mode de vacance. Cette mention n'a pas été détaillée dans le reste des dispositions de la loi. En fait, la loi relative à cette instance renvoie à la loi portant dispositions communes aux instances constitutionnelles, dont le projet fut examiné par l'IPCCPL qui a déclaré inconstitutionnelle la disposition permettant le retrait de confiance²⁴. 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 instances²⁵.

- L'appareil administratif de l'Instance : Cet appareil est dirigé par un Directeur exécutif, choisi par consensus des membres du Conseil et a défaut à la majorité des 2/3 et révoqué dans les mêmes conditions. Il demeure soumis aux mêmes règles et principes que les membres du

²⁴ Décision de l'IPCCPL, numéro 4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT numéro 65 du 15 août 2017, p. 2585, décision publiée uniquement en langue arabe

²⁵ Décision de l'IPCCPL, numéro 4/2017 du 8 août 2017, relative au projet de loi portant dispositions communes aux ICI, JORT numéro 65 du 15 août 2017, p. 2585, décision publiée uniquement en langue arabe.

Conseil. La loi prévoit de mettre en place deux départements : l'un pour la bonne gouvernance et l'autre pour la lutte contre la corruption.

La loi renvoie au règlement intérieur de l'Instance pour ce qui de l'organisation de ces départements (art. 51 et 52). Il est pertinent de rappeler à ce niveau, que l'un des griefs présentés par les député-e-s contre cette loi a porté sur l'inconstitutionnalité de tout le Chapitre relatif à l'appareil administratif. 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 fonctionnement administratif, et elle a rejeté ce grief.

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 font l'objet de la loi portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes.

3.2. Fonctionnement de l'Instance :

Le fonctionnement de l'Instance est plus détaillé dans la loi organique n°10-2017 du 7 mars 2017 relative à la dénonciation de la corruption et la protection des informateurs.

3.2.1 Objectif de la loi :

la loi fixe les procédures de dénonciation de la corruption et les mécanismes de protection des informateurs afin de consacrer les principes de transparence d'intégrité, de reddition des comptes (redevabilité), de bonne gouvernance et lutte contre la corruption dans les secteurs publics et privés. (art.1).

La loi définit dans son deuxième article les concepts de base tels que l'informateur ; toute personne physique ou morale informant de bonne fois les autorités compétentes des informations qui constituent des preuves sérieuses d'actes de corruptions et révélant ses auteurs. La corruption comme acte contraire à la loi portant atteinte à l'intérêt général, constituant un détournement de pouvoir pour des finalités personnelles comme l'enrichissement illicite etc. et la protection comme l'ensemble

de mécanismes visant à protéger l'informateur de la corruption et liste les organismes publics et privés sur qui s'applique ladite loi.(art.2)

Sauf que, le fonctionnement de cette instance connaîtra des difficultés.

3.2.2 Conditions et procédures d'information sur la corruption et suscitant la protection :

L'informateur doit dénoncer la corruption obligatoirement à l'instance qui devra par la suite prendre les mesures nécessaires pour le protéger.

L'Instance examine les informations reçues lorsque l'accusé préside un organisme public, ou lorsqu'il est membre de l'une des instances constitutionnelles, du l'ARP, du conseil supérieur de la magistrature ou des collectivités locales, ou s'il fait partie d'un organisme privé. Et il faut noter que chaque organisme est tenu de désigner un service interne qui reçoit les informations sur les suspicions de corruption que l'Instance lui transmet, et cela n'empêche pas l'informateur de recourir à la justice. (art. 6 et 7).

L'instance peut retirer de l'organisme les dossiers de corruption et poursuivre leurs examens dans les cas où l'organisme n'a pas pris les mesures nécessaires pour enquêter sur le dossier dans les délais prévues par la loi, ou encore s'il entreprend des mesures abusives suite à l'information.

L'informateur doit présenter l'information en écrit et suivant la procédure et les délais prévues dans les articles 10, 11, 12 et 13 de la loi de 2017 de la protection des informateurs et témoins.

Les mesures de protection de l'informateur :

La protection est basée sur une décision de l'Instance (dans les 3 jours qui suivent la réception de l'information) contre toute poursuite pénale ou civile ou administrative ou n'importe quelle mesure pouvant atteindre physiquement ou moralement l'informateur à cause des informations qu'il a présenté. De plus, il n'est pas obligé de présenter des preuves sur ce qu'il a présumé.(art.19 et 20)

Si l'Instance refuse la protection, elle est tenue de justifier sa décision

(art.21), et l'informateur peut intenter un recours contre cette décision devant le juge du référé au tribunal administratif qui rendra sa décision dans 7 jours au maximum.

L'identité de l'informateur demeure secrète à moins qu'il n'accepte de la divulguer préalablement et de manière écrite, ou exceptionnellement s'il doit témoigner devant la justice conformément au droit à la défense, cette dernière prendra les mesures nécessaires pour garder son identité secrète à l'encontre des particuliers.(art. 22).

Une avancée majeure dans l'article 23 est à relever, puisque l'informateur, selon les dispositions du dit article n'encourra aucune poursuite disciplinaire ou pénale à cause de son non respect du secret professionnel ou du devoir de réserve suite aux informations qu'il a donné à l'instance. Il bénéficiera automatiquement de l'aide judiciaire si l'on intente contre lui un recours. (art.24) Dans le cas ou il est sujet de poursuite, l'Etat est tenu de compenser les dégâts subis.

De plus l'article 25 liste un ensemble de mesures protectrices dont l'informateur peut jouir comme une protection personnelle avec la coordination des pouvoirs publics, ou sa réaffectation vers un autre lieu de travail dans la mesure du possible etc. Ces mesures s'appliquent aussi sur la famille de l'informateur et les témoins ou toute personne jugée par l'Instance en besoin de la protection. (art. 26).

Une autre nouvelle mesure dont l'efficience est à prouver, est celle prévue par l'article 28 suivant laquelle la personne qui, suite à son information, a empêché qu'une corruption se produise dans le secteur public, ou a révélé ses auteurs ou a permis la récupération de ses fonds, bénéficiera d'une récompense pécuniaire.

En cas d'affirmation de la culpabilité de la personne accusé de corruption, l'Etat peut l'obliger a payer les couts de la protection de l'informateur et même à payer la récompense pécuniaire. (art. 31). Or, sera exempté de sanctions, la personne qui après avoir entamé un délit de corruption, se rends en dévoilant à la justice toutes les informations requises pour stopper le crime.(art. 32)

Les sanctions :

Les sanctions varient entre 1 et 5 ans de prison et d'une amende entre 1000 et 5000 dinars pour toute personne qui dévoile avec quelque manière l'identité de l'informateur, et cela n'exclut pas les poursuites disciplinaires si cette personne est un agent public.

La peine peut s'élever à 10 ans de prison et 10000 dinars si la divulgation de l'identité de l'informateur cause à ce dernier des dommages physiques graves à lui ou à toute personne listé dans l'article 26. Et même la menace et l'intimidation sont passible de minimum 6 mois de prison. Sans oublier que toute personne qui empêche intentionnellement la structure administrative d'accomplir ses taches dans le cadre des informations qu'elle a reçu peut encourir des amendes allant jusqu'à 5000 dinars.

Pour résumer, l'instance connaîtra plusieurs lacunes qu'il se doit de relever. D'abord pour ses attributions, et prérogatives données à l'instance, ainsi qu'au conseil de l'instance et son président, sont très limitées. Ainsi, la loi a retiré toutes les prérogatives liées à l'investigation et les actions à faire par l'instance, comme notamment la recherche, la saisie, la perquisition ou la convocation et l'audition de témoins. si l'instance a des doutes sur une structure donnée, elle devra demander l'autorisation du ministère public pour faire une perquisition pour rechercher et saisir des preuves, qui ne peut se faire que par les agents rattachés à l'instance et sans la présence d'aucun de ses membres. Cela dit, pour ces derniers, ils seront assistés par un dispositif composé d'un ensemble de fonctionnaires.

Ces derniers auront plus de prérogatives que les membres de l'instance, ils prêteront serment devant la justice et seront sous la tutelle directe du ministère public. Et donc, ni le président, ni le conseil de l'instance n'auront aucun pouvoir sur eux.

Au final, les textes d'application ne commenceront à être adoptés qu'en Octobre 2017.

3. Projet de loi de l'Instance des Droits de l'Homme (projet de loi déposé auprès de l'ARP)

La constitution tunisienne dans son article 128, instaure une instance constitutionnelle des droits de l'Homme comme suit : « *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 fait que l'instance bénéficie d'une valeur constitutionnelle, cela la soulève à une catégorie assez protégée. Le phénomène de constitutionnalisation appuie les institutions en puissance et indique sa permanence dans le temps.

Présentation du projet de loi :

Un projet de loi organique relatif à l'instance des droits de l'Homme a été réalisé en collaboration avec le comité supérieur des droits de l'Homme dans le cadre d'une commission au sein du ministère des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et les droits de l'Homme, des représentants de différents ministères et des consultants juridiques. L'instance aura le rôle fondamental de remédier à la situation des droits de l'Homme et des libertés en Tunisie de par son statut, son indépendance et ses compétences.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la mise en application des dispositions de la Constitution (les articles 125 et 128) et se veut en conformité avec les Principes de Paris sur les Structures nationales des Droits de l'Homme.

La nature de l'instance :

Le projet de loi a approuvé le fait que l'instance des droits de l'Homme constitue une instance constitutionnelle indépendante bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative (art.3). Ainsi elle fixe son propre budget et recrute par elle-même ses propres agents et fonctionnaires.

Le projet de loi définit notamment les concepts de base tels que la violation des droits de l'Homme ; tout acte ou abstention d'acte visant à violer l'un des droits civils ou politiques ou économiques ou sociales ou culturels ou environnementaux consacrés dans la constitution ou dans les conventions internationales ou régionales ratifiées par la Tunisie. L'observation des droits de l'Homme ; la collecte d'informations concernant les incidents, les étudier, les archiver, afin de les utiliser pour résoudre les problématiques des droits de l'Homme et améliorer leurs protection. Cela inclut aussi des visites des lieux de privation de liberté et aux campements des migrants pour tout suivi nécessaire.

Le projet de texte définit également l'investigation qui sera omniprésente dans le travail de l'instance.

1. Les missions et les prérogatives de l'instance :

1.1. Contrôle de la protection des droits de l'Homme :

L'instance couvre toute question relative au respect et à la protection des droits de l'Homme et des libertés dans leurs universalité et complémentarité conformément aux textes internationaux et observe l'étendue de leur mise en œuvre dans la pratique, effectue les investigations nécessaires sur les violations des droits de l'Homme, quelque soit leur provenance.

Elle œuvre notamment à déceler et à instruire les violations des droits de l'Homme, pour traduire les auteurs de violations des droits de l'Homme en justice, et apporter aux victimes secours et réparation. Promouvoir la réforme législative et renforcer les institutions judiciaires et sécuritaires, y compris la police et le système pénitentiaire etc.

L'instance élabore des rapports sur les visites qu'elle effectue et y inclut ses remarques et recommandations avant de les adresser aux institutions telles que l'instance de lutte contre la torture et les autres instances constitutionnelles. Elle assure ensuite un suivi de ses recommandations et les organismes concernés sont tenus de répondre de manière écrite concernant les mesures entreprises pour remédier aux violations des droits de l'Homme. (art 7 à 12).

1.2. Promotion et développement des droits de l'Homme :

Cela se consacre dans les propositions de l'instance afin d'harmoniser les textes législatifs avec les conventions internationales ratifiées par la Tunisie (art.13), l'élaboration d'études, de consultations, et de rapports sur la situation des droits humains et les moyens de son développement. Aussi, l'instance est tenue de promouvoir la culture des droits humains et de participer dans l'instauration de programmes d'enseignements pendant tous le cursus éducatif (art.14).

Le législateur est tenu de consulter l'instance sur tous les projets de lois concernant les droits humains et elle peut être consultée aussi sur les rapports que le gouvernement présente aux organismes internationaux et onusiens conformément aux engagements de l'Etat tunisien.

Sans oublier que tous ses rapports doivent être publiés sur son site web (art. 15)

1.3. Mission d'enquête :

En cas de violation des droits de l'Homme, l'instance peut effectuer toute enquête adéquate et prendre les mesures juridiques pour y remédier.

Pour cela, elle peut coordonner avec l'Instance nationale de prévention contre la torture et les autres instances concernées pour échanger les données concernant les plaintes reçues de la part des victimes listées dans l'article 17 ou de manière unilatérale par sa propre initiative.

Dans l'hypothèse où l'instance constate une violation grave des droits humains, son conseil se réunit sans délais et désigne deux membres pour enquêter sur les faits et présenter un rapport détaillé incluant des

recommandations au conseil qui décidera des mesures à entreprendre pour résoudre le problème (art. 18).

Tout organisme public ou privé est tenu de fournir les informations dont l'instance a besoin dans son investigation sans considération aucune (secret professionnel, médical après consentement de la victime). Le consentement de la victime n'est pas requis s'il s'agit de crime de torture ou de traitement dégradant ou de toute sorte de violence lorsque la victime est dans une situation de vulnérabilité (art .20)

A ce titre, les personnes accusées doivent répondre à l'invitation et aux questionnements de l'instance, si la personne ne se manifeste pas, l'instance prendra sa décision sans s'attarder sur sa présence. (art.21).

Le projet de loi protège également les dénonciateurs et témoins des violations selon l'article 22, ces derniers témoigneront en toute discrétion, par respect à leur carrière professionnelle et leur intégrité physique. (art.24).

Dans des cas extrêmes, l'instance peut recourir à la justice après consentement de la victime, dans le cas où les solutions des problèmes à l'amiable ne s'avère pas fructueuse (art. 25).

2. L'organisation de l'instance :

L'instance est composée du conseil de l'instance, des commissions et d'un appareil administratif.

2.1. Le conseil de l'instance :

Les membres :

Le conseil est constitué de 11 membres élus par le parlement suivant des conditions objectives listées par l'article 32 du projet de loi telles que la nationalité tunisienne, l'intégrité, l'autonomie, la neutralité et la compétence dans le domaine des droits humains etc.

Leur candidature est présentée suite à un appel à candidature provenant de la commission parlementaire compétente, publiée au journal officiel et sur le site du parlement et fixant les délais et les documents à fournir.

La commission publie la liste des candidats retenus sur le site web du parlement pour ouvrir la voie aux objections dans un délai de 7 jours, et elle répond aussi aux objecteurs dans un délai de 7 jours afin de mettre à jour la liste et republier sur le site web. (art.33 et 34). Quant au recours juridictionnel, il se fait devant le tribunal administratif dans un délai de 7 jours et le tribunal répond pareillement dans un délai de sept jours.

Le Président de la commission renvoie à la plénière la liste des huis premières admissions finales de chaque catégorie, avec un engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le vote se fait avec la majorité des deux tiers pour chaque catégorie durant des cycles successifs jusqu'à ce que la composition se complète. Si deux candidats ont le même nombre de voix, le plus âgé est retenu (art.36).

Le président et le vice-président sont choisis par consensus lors de la première réunion du conseil parmi les membres élus. Cela tout en respectant le principe de parité entre le président et le vice- président. (art.37).

Organisation et missions du conseil :

Les décisions de l'instance sont publiées au journal officiel et sur le site web de l'instance (art.39) et il revient au conseil de superviser l'exécution des tâches liées au suivi de la promotion et au développement du respect des droits de l'Homme et il revient aussi de réaliser des tâches particulières comme la préparation du règlement intérieur, l'instauration des commissions, réglementation structurelle, le statut des agents, le budget annuel etc. (art.40)

Le conseil ne se réunit que lorsque les deux tiers sont présents, les réunions sont à huis clos et le vote se fait par consensus ou par la majorité des présents.

Quant au président du conseil, il a des compétences administratives telles que la fixation du plan de travail de l'instance ou la supervision de la préparation du budget et des rapports et il peut déléguer ces compétences au vice-président ou à un membre de l'instance (art. 42).

Dans le cas de vacance involontaire (décès etc.) le Conseil de la Commission examine la situation de vacance, qui ne doit pas dépasser trois mois, reporte la situation au parlement qui doit combler le manque conformément aux procédures prévues par la loi. Mais aussi le conseil peut retirer sa confiance d'un membre s'il s'absente sans justification à trois réunions successives après l'avoir avertis de manière écrite. Ainsi, il reviendra à l'assemblée des représentants du peuple de combler le manque selon les mêmes procédures (art. 43).

2.2. les commissions :

L'instance crée des commissions permanentes dont obligatoirement ; la commission des droits de l'enfant, la commission des droits civils et politiques, la commission des droits des personnes handicapés, la commission de lutte contre la discrimination et la commission des droits économiques, sociaux et culturels. Or, cela n'empêche pas, en cas de besoin, la création d'autres commissions ou équipes de travaux.

2.3. L'appareil administratif :

Sous la supervision du conseil de l'instance et l'autorité d'un directeur²⁶, l'appareil administratif assure certaines tâches comme la réception des plaintes et pétitions, la préparation du projet du budget de l'instance, gérer et maintenir le système d'information sur les violations, effectuer toutes les tâches qui lui sont confiées par le Conseil ou l'archivage de la documentation de l'instance.

3. Les garanties fonctionnelles

Par ces garanties, l'on vise d'abord l'immunité des membres de l'instance qui ne peut être levée que par le vote de l'ARP avec une majorité absolue, (sans compter le cas du flagrant délit ou le président et les membres peuvent être arrêtés).(art.52). Mais en contrepartie, les membres sont tenus de se consacrer à plein temps pour réaliser leur mission et sont soumis à des obligations telles que l'intégrité, impartialité, le non conflit d'intérêt²⁷ selon la législation en vigueur, ne se présenter à aucune

²⁶ Le directeur est recruté sur dossier parmi les candidats obéissant aux conditions prévues par l'article 32 et une compétence administrative et financière après appel à candidature publié sur le site de l'instance et au journal officiel.

²⁷ L'article 54 définit le conflit d'intérêt comme étant tout intérêt personnel direct ou indirect ou relation personnelle directe ou indirecte qui influence le membre de l'instance et affecte le bon déroulement de ses fonctions, pour cela, le membre doit aviser le conseil et s'abstient d'assister aux réunions jusqu'à ce que le conflit d'intérêt n'est plus.

élection durant leur mandat etc. (art. 53).

De même pour ce qui du secret professionnel (art.54).

Comme toute instance de droits humains, l'instance des droits de l'Homme est tenue d'élaborer un rapport annuel sur la situation des droits et libertés qu'elle présente au Président de la République et au chef du gouvernement et un rapport sur ses activités qui seront publiés au journal officiel et sur le site web de l'instance (art 58).

Des rapports de l'IDH avec les instances existantes :

Le projet de loi a clarifié les liens entre la future IDH et l'actuelle CNDHLF. En effet, l'IDH sera l'héritière de l'actuelle CNDHLF. Elle héritera tous ses biens, ses équipements, archives et documents (articles 60 et 61). Cependant, le projet de loi ne fait aucune allusion aux rapports entre l'IDH et l'IVD. En effet, à la fin des travaux de l'IVD, prévu pour juin 2018 et au plus tard, en cas de prolongation en juin 2019, ses biens, ses équipements et son personnel reviendront de droit à l'État tunisien, toutefois, il serait pertinent que l'IDH hérite de ses biens, personnel et notamment les dossiers de l'IVD. En effet, l'IDH pourrait prendre la relève pour assurer le suivi de l'application des recommandations et des décisions de l'IVD, puisque la mandat de l'IDH est aussi d'enquêter sur les dépassements et les violations des droits humains, et d'accompagner les victimes pour s'assurer de leur indemnisation et dédommagement.

II. LES INSTANCES CRÉÉES PAR LA LOI

1. Instance nationale de lutte contre la traite des personnes

Crée par la Loi organique n° 2016-61 du 3 août 2016, relative à la prévention et la lutte contre la traite des personnes.

Il s'agit d'une loi organique adoptée à l'unanimité par le parlement tunisien, elle répond aux exigences des standards internationaux auxquelles la Tunisie a souscrit, notamment au regard du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants ratifié par la Tunisie en 2003. Cette loi représente également l'aboutissement d'un processus politique et sociétal qui se situe dans le cheminement d'une tradition humaniste et de la Tunisie, puisqu'il s'agit de l'un des premiers pays du monde à avoir aboli l'esclavage à travers un décret beylical datant de 1846, et elle renvoie également aux acquis de la Constitution tunisienne de 2014.

50

La loi crée une instance nationale de lutte contre la traite des personnes auprès du ministère de la justice, y tient ses réunions et y assure le secrétariat permanent.

L'organisation et les modes de fonctionnement de l'instance sont fixés par décret gouvernemental. (art.45)

1. Ressource de l'instance :

Des crédits lui sont imputés sur le budget du ministère de la justice et alloués pour l'exercice de sa mission.

2. Composition :

L'instance est composée de 16 membres dont 12 représentants des ministères et 4 dont un président exerçant à plein temps (magistrat de l'ordre judiciaire de troisième grade ayant une spécialité dans le domaine des droits de l'Homme), un expert en domaine d'information et deux représentants spécialisés parmi les membres actifs des associations

opérant dans le domaine de la lutte contre la traite des personnes.(art.45)

La prépondérance des représentants du gouvernement au sein de l'instance fait d'elle une sorte de commission gouvernementale où la société civile n'est représentée que de manière formelle, puisqu'un seul membre ne peut pas jouer un rôle pesant dans les futures décisions et positions de l'instance. De plus, il serait presque inconcevable pour une telle composition d'être assez indépendante pour la mission qui lui est requise. La composition quasi gouvernementale fera de l'instance un reflet des politiques gouvernementales en la matière et le travail à temps partiel des membres (à part le président) ne leur permettra pas de dédier tous les temps à l'instance, si jamais ils assistaient à toutes les réunions.

Les membres de l'instance ont été nommés par le décret gouvernemental n° 2017-197 du 9 février 2017.

- **Mandat :**

Les membres sont nommés par décret gouvernementale sur proposition des ministères et des organes concernés pour une durée de cinq ans non renouvelables.

3. Missions :

L'instance est chargée d'un ensemble de missions liées à lutte contre la traite des personnes telles que l'élaboration de stratégie nationale visant à prévenir ces pratiques et à proposer des mécanismes adéquats pour sa mise en œuvre, la coordination des efforts afin de protéger les victimes, témoins et dénonciateurs ainsi que les mécanismes d'assistance aux victimes. La réception et le report des plaintes aux instances juridictionnelles compétentes, la définition des principes permettant aux différents intervenants de détecter et d'aviser sur toute opération de traite de personnes et d'identifier les victimes afin de leur apporter l'assistance nécessaire.

L'instance aura notamment à coopérer avec la société civile, à collecter les informations relatives à la traite des personnes pour créer une base de données qui sera exploitée dans l'accomplissement des tâches requises, proposer des mesures telles que la sensibilisation et les programmes

éducatifs qui stimulent les formes de traite des personnes dans la société, organiser des programmes de formations au niveau national et international afin de moderniser les législations régissant le domaine lié la traite des personnes conformément aux standards internationaux. (art.6).

Pour accomplir ces missions, l'instance peut se faire assister par toute structure publique compétente ou internationale dans le cadre d'accords de coopération, dans la collecte d'informations ou pour assister les victimes, témoins ou dénonciateurs ou permettre un alerte précoce des infractions visées par la loi sur la traite des personnes. (art.47 et 48).

Au final, l'instance est tenu de présenter annuellement un rapport sur ses activités qui comporte ses propositions pour développer les mécanismes de lutte contre la traite des personnes, qu'elle transmettra au chef du gouvernement et diffusera au public. (art.49).

52

L'instance a officiellement été mise en place en février 2017, a appuyé parmi ses activités un atelier de formation pour plusieurs intervenants tunisiens sur « *La prévention et de la lutte contre la traite des enfants* », en partenariat avec des acteurs nationaux et internationaux de la société civile en septembre 2017.

2. Instance nationale d'accès à l'information

La loi 2016-22 du 24 mars 2016, relative du droit d'accès a l'information, ne constitue pas le premier jalon de l'établissement d'un système basé sur le principe de la transparence et d'accès à l'information. En effet le premier pas fut en 2011 après la révolution, avec l'adoption du décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics modifié par le décret-loi n°54 du 11 juin 2011 qui s'est contenté de tracer la procédure d'accès aux documents administratifs des organismes publics et la nature des documents que l'organisme est sensé publier et la nature du document que le citoyen peut demander.

Accès à l'information dans la constitution :

En 2014, la constitution tunisienne prévoit dans son article 31 que « *Les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication*

sont garanties. ». D'où la transposition du principe de transparence dans la nouvelle loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information qui vient dans la continuité de vouloir instaurer des mécanismes concrets permettant l'accès à l'information.

Le droit d'accès à l'information dans les conventions internationales :

Il s'agit d'un droit consacré dans un nombre important d'instruments internationaux tel que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans son article 19 : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* »

Conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, l'article 19 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques appuie le droit d'accès à l'information :

- « 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
 - b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

- **Objectif de la loi :**

Cette loi a pour objet de garantir à toute personne le droit d'accès à l'information et de renforcer les principes de transparence et de reddition surtout en ce qui concerne la gestion et l'amélioration de la qualité des

services publics, renforcer la confiance du citoyen dans les organismes soumis aux dispositions de la loi d'accès à l'information. Aussi de renforcer la participation citoyenne dans les politiques publiques et de promouvoir la recherche scientifique.

- **Présentation de la loi :**

La loi souligne et définit les concepts fondamentaux liés au droit d'accès à l'information, la procédure à suivre pour obtenir l'information et sa publication pour qu'elle soit communiqué aux citoyens.

- **l'accès à l'information** : la publication proactive de l'information par l'organisme public et le droit d'y accéder sur demande.

- **information** : toute information enregistrée quelque soit sa date, sa forme et son support, produite ou obtenue par les organismes soumis aux dispositions de la loi d'accès à l'information dans le cadre de l'exercice de leurs activités.

- **l'organisme public est tenu de publier l'information par sa propre initiative :**

L'organisme public doit publier l'information afin que les personnes puissent y accéder, l'actualiser périodiquement à la disposition du public dans une forme utilisable.

L'organisme doit spontanément publier toute information qui a été demandé deux fois au moins, et de manière générale l'accès à l'information se fait par une demande écrite conformément à un modèle préétabli, mis à la disposition du public par l'organisme ou sur un papier libre contenant les mentions obligatoires prévues par la loi. La loi dispose aussi que le chargé d'accès à l'information est tenu de fournir l'assistance nécessaire au demandeur d'accès à l'information, dans le cas d'handicape ou d'incapacité de lecture ou d'écriture ou encore lorsque le demandeur serait atteint d'une incapacité auditive ou visuelle. {art.9}

- **La réponse aux demandes d'accès à l'information :**

L'organisme doit répondre dans un délai ne dépassant pas 20 jours la date de réception de la demande, et 10 jours si la demande concerne une consultation de documentation sur les lieux.

Dans le cas où l'organisme refuse de répondre à une demande, par le silence ou par un refus express, le demandeur peut faire d'abord un recours gracieux au près du chef de l'organisme en question. Si le refus persiste le demandeur peut recourir à l'instance d'accès à l'information.

- **L'instance d'accès à l'information :**

Cette loi met en place une instance publique indépendante et autonome dénommée l'Instance d'accès à l'information qui veillera à la mise en œuvre de cette loi.

3. Missions et prérogatives de l'instance :

L'instance est chargée de plusieurs missions dans le cadre d'accès à l'information. Elle peut statuer sur les recours qui lui sont soumis en la matière, en menant des investigations directement dans les organismes concernés et accomplie les procédures d'instruction et les auditions, ensuite, elle informe le demandeur d'information et l'organisme accusé et publie la décision sur son site web.

L'instance a également un rôle consultatif sur tout texte ayant lien avec le domaine de l'accès à l'information, s'ajoutant à ce dernier un rôle de sensibilisation et de promotion de la culture d'accès à l'information auprès de la société civile et des organismes concerné par la loi sur l'accès à l'information qui seront ensuite évalué sur leurs consécration de l'accès à l'information par l'instance. (art.38).

Annuellement, l'instance préparera un rapport où elle transcrit ses recommandations, ainsi qu'un traçage des statistiques concernant les demandes d'accès à l'information, les recours intentés contre les organismes publics etc., elle publiera ce rapport sur son site et le remettra aux Président de la République, au Chef du Gouvernement et au Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

4. Les membres et la composition de l'Instance :

Le conseil comporte neuf membres satisfaisant des conditions objectives (art.42) comme l'autonomie la transparence et l'impartialité, d'un représentant de l'Instance de protection des données personnelles et d'un représentant des associations actives dans les domaines ayant lien avec l'accès à l'information.

Le Chef du Gouvernement nomme ces membres après que leurs noms soient votés secrètement dans une commission spécialisée au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple, il faut à ce titre retenir qu'en cas d'égalité de voix entre un homme et une femme, c'est la candidature de femme qui est retenue, et entre deux hommes, c'est celle du plus jeune qui est retenue. Ensuite l'assemblée générale du parlement vote pour choisir un candidat pour chaque poste secrètement et par majorité absolue. Leur mandat est de six ans non renouvelables.

56

L'instance se compose d'un conseil et d'un Secrétariat permanent (art.40).

Mis à part les attributions précédemment évoquées, le Conseil exerce aussi une tutelle sur tout le fonctionnement de l'instance, y compris le choix de son secrétaire général, et la désignation parmi les agents de l'instance d'un cadre administratif. Cela en ajoutant d'autres tâches comme la proposition de l'organigramme de l'instance ou la proposition du projet de son budget. (art.47).

Les membres ont été nommés par le décret gouvernemental n°918-2017 du 17 août 2017.

Il est possible sur proposition du président de l'instance votée par la majorité des membres, qu'un décret gouvernementale mette fin aux fonctions d'un membre, après aussi audition de ce dernier dans les cas de faute grave comme la divulgation des informations obtenues lors de l'exercice des fonctions ou l'absence non justifiée et de manière consécutive.(art.53)

Quant au décès, démission ou révocation ou handicap total, l'instance est tenu de le constater dans un procès-verbal spécial qu'elle transmettra à l'Assemblée des Représentants du Peuple pour les remplir.(art.54)

5. Le fonctionnement de l'instance :

L'instance se réunit une fois tous les 15 jours et peut se réunir plus souvent en cas de besoin. Le président peut inviter toute personne dont il juge la présence utile dans une réunion, mais elle n'assiste pas à la délibération, qui se déroule à huis clos en la présence de la majorité des membres au minimum.

Le vote s'effectue à la majorité des voix des membres présents, et la décision est consignée dans un procès-verbal signée par le président et tous les membres présents.(art.50)

Les membres sont tenus de respecter le secret professionnel concernant toute documentation sur les affaires du ressort de l'instance et cela même après l'expiration de leurs fonctions.(art.51)

3.1. Les fonctions du Président de l'Instance :

Le Président est le représentant légal de l'Instance, il a un ensemble de prérogatives telles que la supervision administrative et financière de l'Instance et de ses agents en matière de préparation des prévisions du budget et du rapport annuel. Il peut également déléguer certaines de ses attributions à son voce président ou à tout autre membre de l'Instance. (art.55)

57

Les ressources de l'Instance :

Les ressources de l'Instance proviennent d'une part des subventions allouées par l'Etat et donations fournis conformément à la législation en vigueur, et d'autre part par les recettes provenant de ses activités ou attribuées à l'Instance par la loi.

Les sanctions :

Les sanctions pécuniaires de l'Instance varient entre 500 dinars et 5000 dinars, pour celui qui entrave intentionnellement l'accès à l'information au sein des organismes publics compris dans la loi d'accès à l'information.

Des peines privatives de liberté sont prévues sont encourues pour quiconque qui endommage intentionnellement l'information d'une manière illégale ou

qui incite une autre personne pour le commettre conformément à l'article 163 du code pénal.

De plus, les agents qui ne respectent pas la loi risquent des poursuites disciplinaires conformément à la législation en vigueur.

L'article 61 de la loi d'accès à l'information dispose que l'Instance commence l'exercice de ses fonctions : « *au plus tard dans un délai d'une année à compter de la date de publication de la présente loi.* » Or, ce délai a été dépassé, et l'Instance n'a pas encore commencé à fonctionner, quoique ses 9 membres ont été nommé par le décret n°918-2017 du 17 août 2017. Néanmoins, l'instance s'est fixé des priorités, telles que la mise en place des actions de sensibilisation et de communication pour promouvoir la culture d'accès à l'information et la transparence, non seulement au niveau des structures publiques, mais aussi et surtout au niveau de la société civile et des médias, car le citoyen tunisien n'est pas encore conscient de l'importance de ce droit garanti par la Constitution et de son impact sur l'amélioration de la qualité des services publics.

Conclusion & *recommandations*

Les structures publiques des droits de l'Homme en Tunisie ont connu une évolution importante durant la période 2014-2017 et surtout pendant les années 2016 et 2017 où l'on a vu naître plus de 10 structures œuvrant dans le domaine des droits humains. Il s'agit d'une avancée considérable en nombre et en domaine d'activité, puisque plusieurs nouvelles lois se rapportant aux droits humains contiennent dans leurs dispositifs la création d'une structure qui se chargera soit d'observer et repérer les infractions à cette loi, soit à prendre des mesures et des décisions toujours dans la finalité de faire respecter les droits prévus par la loi en question.

Or, il y'a certaines lacunes à relever ; le pouvoir exécutif est toujours aussi dominant dans nombreuses structures puisqu'elles se trouvent au sein des ministères ou sous leur tutelles, ou encore lorsqu'il s'agit d'un ministère des droits e l'Homme au sein de l'appareil du gouvernement.

La mise en œuvre des structures nouvellement créés connaît beaucoup de difficultés et de tiraillements politiques, telles que les problèmes que rencontrent les membres des nouvelles instances, comme celle d'accès à l'information ; la création s'effectue par les moyens juridiques, mais on ne confère pas aux instances les moyens matériels, techniques et financiers pour commencer une activité effective.

Il y'a des instances prévues par la constitution depuis 2014 mais qui ne sont toujours pas mises en place comme l'instance des droits de l'Homme, le projet de loi a été soumis à l'ARP, qui ne considère pas l'examen de ce projet de loi comme prioritaire, d'autant plus que le CSDHLF est en stagnation.

Et pour rappeler une lacune persistante depuis l'étude précédente, dans une optique de renforcement de l'accès du citoyen et de la citoyenne aux droits humains consacrés par la loi sans discrimination aucune, c'est que la décentralisation territoriale des instances n'a toujours pas eu lieu.

En sus, la multiplicité des structures œuvrant en droits humains n'est pas forcément signe d'efficacité surtout que plusieurs d'entre elles ne fonctionnent toujours pas.

Sur la base de cette étude, l'on a relevé plusieurs dysfonctionnements à partir desquels les recommandations suivantes ont été formulées :

- D'abord, il serait utile d'unir certaines structures et les munir des moyens nécessaires, humains et financiers pour leur permettre d'entamer une activité effective.
- Il faut aussi, et au plus vite, mettre en place l'instance constitutionnelle des droits de l'Homme, celle-ci chapotera toute autre structure, surtout celles sous l'emprise du législatif. Une instance indépendante dont les membres sont élus fonctionnera forcément mieux qu'une instance dont les membres sont nommés par le pouvoir exécutif. Appel donc aux membres de la commission des droits de l'Homme au sein de l'ARP d'accélérer l'examen du projet de loi sur l'instance des droits de l'Homme.
- Il est également impératif d'élaborer des études et d'effectuer des recherches sur toute question se rapportant aux droits humains, en Tunisie afin de remédier aux défaillances surtout juridiques du système et pousser vers une nouvelle vision de manœuvre.
- Ces structures, en collaboration avec la société civile doivent multiplier les sessions de formations et de sensibilisation au profit des citoyens et des citoyennes dans tous les recoins du pays, afin de faire connaître les structures d'un côté et de décentraliser la culture des droits humains ..
- Au final, il faut que la volonté politique soit présente pour accélérer ce processus, et il revient à la société civile de remuer les idées afin de pousser vers la concrétisation de ces structures.

