

الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس هل من تطور؟

نوفمبر 2013 - نوفمبر 2014

إعداد : د. وحيدالفرشيشي بساهمة : أحمد العلوي



الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس

هل من تطور؟

نوفمبر 2013 - نوفمبر 2014

اعداد

الأستاذ وحيد الفرشيشي

بمساهمة

أحمد العلوى

اعداد: الأستاذ وحيد الفرشيشي

بمساهمة : أحمد العلوي

الكتاب

ا**لحجم :** 21 x 15 صم

90 gr couché الورق: الداخلي

350 gr couché الغلاف

عدد الصفحات: 88

الطبعة الأولى: 500 نسخة

تصميم الغلاف و الاعداد الفني: أنيس المنزلي / ALPHAWIN STUDIO

anismenzli@hotmail.fr

رقم الإصدار :

978-9938-12-930-4

جميع الحقوق محفوظة لمركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية و المعهد الدنماري لحقوق الإنسان

تونس فيفري 2015

www.kawakibi.org

$\{$ الفهرس $\}$

7	مقدمة
10	الجزء الاول /
11	الهياكل الحكومية
11	1. الهياكل الحكومية التي لم يتغير عملها أو نظامها
11	2. وزارة العدل وحقوق الانسان والعدالة الانتقالية
16	الجزء الثاني /
17	الهيئات "المستقلة"
17	1. الهيئات والهياكل " المستقلة" الراكدة
21	2. تثبيت الهيئات الدستورية
21	 صدور القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب دون إرسائها
25	4. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات
25	أ- الإطار القانوني للانتخابات
25	- القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات
28	- القانون الانتخابي
29	 الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى البصرى
30	۔ أ- نشر كراسات شروط
31	ب- القنوات التلفزية والإذاعات ومسألة التراخيص
31	ج- العقوبات الصادرة عن الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري
32	6. هيئة الحقيقة والكرامة
32	أ- طبيعة الهيئة : « هيئة مستقلة»!
33	ب- اتساع مهام الهيئة وشموليتها
33	ج- صلاحيات الهيئة

38	الجزء الثالث /
38	الحوصلة والتوصيات
39	1. عديد النقائص
40	2. بعض الإيجابيات
41	3. التوصيات
	فهرس الأطر /
14	إطار رقم 1 : المخطط الاستراتيجي لوزارة العدل و حقوق الانسان و العدالة الانتقالية 2014-2016
18	إطار رقم 2 : مشروع قانون أساسي يتعلق بهيئة حقوق الانسان
24	إطار رقم 3 : دليل التصدي للتعذيب
36	$m{q}$ إطار رقم 4 : النظام الداخلي لهيئة الحقيقة

الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس

هل من تطور؟

نوفمبر 2013 - نوفمبر 2014

مقدمة

إن موقع حقوق الإنسان في إطار التصرف الرسمي يبقى محل جدل واختلاف بين من يدعو إلى تغييب تام للأجهزة الرسمية والسلطات العمومية في مجال التصرف في حقوق الإنسان وجعل هذا المجال من اختصاص منظمات المجتمع المدني أساسا والهيئات العليا المستقلة على أن تكون الأجهزة الرسمية (الأمن، القضاء، الإدارة) هي الضامنة لهذه الحقوق دونها تدخل في التصرف الفعلي في حقوق الإنسان واستبعاد كل دور للهياكل الرسمية الأخرى لكونها ستكون الطرف والحكم في نفس الوقت. و من ناحية أخرى من يدعو إلى الإبقاء على دور الهياكل الرسمية في مجال حقوق الإنسان وإشراك المنظمات المدنية والهيئات المستقلة ويكون التصرف بذلك عائدا للهيئات الرسمية أساسا من حيث وضع سياسات حقوق الإنسان وتنفيذها والإشراف عليها مع تشريك متفاوت للمنظمات غير الحكومية، تشريكا لا يجعل منها عنصرا أساسيا في هذه المنظومة، توجه غالبا ما يطبع الأنظمة السياسية الشمولية فضلا عن الدور الذي تقوم به الهياكل الرسمية في مجال التعاون مع الهيئات الأممية من خلال إعداد التقارير الأممية والإجابة عن الاستبيانات والاستفهامات....

وبالنظر إلى واقع حقوق الإنسان في تونس ما بعد 14 جانفي 2011 نلاحظ تواجد عديد الهيئات المتداخلة في مجال حقوق الإنسان. وتتمثل هذه الهياكل أساسا في الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان ومكاتب حقوق الإنسان في بعض الوزارات والعديد من المجالس الاستشارية المتخصصة في مجالات حقوق الإنسان والمراصد واللجان الوطنية إلى جانب وجود بعض الهيئات العليا "المستقلة" (على غرار: الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية). كما نلاحظ تداخلا بين الهياكل والمؤسسات التي وجدت قبل 14 جانفي 2011 والهياكل التي تم إحداثها بعد هذا التاريخ من قبل الحكومات المتعاقبة وعدم الانسجام بينها، وقد يعود ذلك بالأساس لغياب رؤية استشرافية لتناول الموضوع. وبالتوازي مع هذه الهياكل الرسمية تعد تونس اليوم الكثير من الجمعيات المتداخلة في مجال حقوق الإنسان، البعض منها يعود إلى ما قبل 14 جانفي 2011 والأغلبية ظهرت بعد هذا التاريخ.

إن كثرة المتداخلين الرسميين في مجال حقوق الإنسان يطرح تساؤلا حول مسؤوليات هذه الهياكل الرسمية وصلاحياتها ومدى توافقها مع مبادئ الحوكمة والإدارة الديمقراطية لحقوق الإنسان ويأتى هذا التساؤل رغم وجود توافق واسع النطاق حول ضرورة إصلاح

منظومة حقوق الإنسان خاصة في ظل تواصل الانتهاكات وعدم تمكن السلطة التنفيذية من صدها ومنع تكرارها

كما أنه من المشروع التساؤل حول التطور الذي قد تكون شهدته الهياكل الرسمية لحقوق الانسان، خصوصا إثر الازمات السياسية التي شهدتها البلاد منذ بداية 2013، و ما عرفته من انفراج نسبي، توّج بإقرار دستور الجمهورية الثانية، في جانفي 2014، إلى جانب المحطات الانتخابية التي عرفتها تونس موفّى العام.

في الواقع، لم تعرف الهياكل الرسمية المكلفة بحقوق الانسان في الفترة الفاصلة بين نوفمبر 2013 (تاريخ صدور الدراسة) ونوفمبر 2014 تطورا كبيرا باستثناء بعض الهياكل التي طرأ عليها بعض التغيير سواء من حيث موقعها في الجهاز الحكومي أو صدور النصوص القانونية المنظمة لها وكذلك بداية نشاط بعضها وتعذر نشاط البعض الآخر بالرغم من وجودها القانوني وصدور النصوص المتعلقة بها وهو ما يؤثر حتما على واقع حقوق الانسان وحمايتها وتكريسها.

الجزء الأول

الهياكل

الحكومية

1. الهياكل الحكومية التي لم يتغير عملها أو نظامها

من مجمل الهياكل التي شملتها الدراسة نلاحظ بأنه لم يطرأ أي تغيير أو تطور جذري أو حتى هام، فعلى مستوى الهياكل الحكومية نلاحظ بأنه لم يطرأ أي تغيير على تنظيم أو نشاط كل المجالس الاستشارية ذات العلاقة بحقوق الانسان وكذلك المراصد ومراكز الإعلام والتكوين والتوثيق و الدراسات المتعلقة بحقوق الانسان. وكذلك بالنسبة لخلايا حقوق الانسان في بعض الوزارات و كذلك مرفق المواطن الرقيب 5 .

2. وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية

كانت وزارتي العدل و العدالة الانتقالية تمثلان وزارتين منفصلتين كل على حدة، و لئن كانت العدالة الانتقالية هي الشأن المستحدث إثر الثورة، فإن الدمج بين العدل و حقوق الانسان كان فيما مضى من البديهيات إن لم نقل من المسلمات، و هذا بقطع النظر عن مدى نجاعة الدمج على احترام و تكريس حقوق الانسان ألى لكن و على إثر ما أفضى إليه الحوار الوطني من ضرورة انتقال السلطة إلى حكومة تكنوقراط، ارتأت الحكومة الجديدة أن تمزج صلب نفس الوزارة بين ملفات العدل، حقوق الانسان و العدالة الانتقالية.

للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز
 الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 33-38.

² للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الدعقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 42-29 .

للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز
 الكواكبي للتحولات الدعقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 49-42.

للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز
 الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 49-50.

للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز
 الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 50-51.

[ً] للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الدعقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 32-30 .

إن ما بقي راسخا عند العديد من التونسيين حول هذه الحكومات المتعاقبة هو الجانب المتعلق بالعدد. فكثيرون رأوا في هذه الحكومات، ارتفاعا غير مبرر لعدد الوزراء وكتاب الدولة وخاصة المستشارين والوزراء المكلفين لدى رئاسة الحكومة.

وكانت لكل هذه الانتقادات تجاه التركيبات الحكومية مبنية على أساس مادي أي في علاقة بارتفاع نفقات الحكومة. كما أن الأمر يتعلق بدولة تمرّ بوضع اقتصادي صعب وتحتاج إلى أكثر ما يمكن من تقشف وتوفير المال. فالتحدّي الرئيسي لهذه الحكومة هو التقليص من عدد الوزارات وكتاب الدولة والمستشارين والوزراء لدى رئاسة الحكومة بهدف التقليص من النفقات العمومية في هذا المجال.

أما من حيث الفاعلية والنجاعة، فإنّ الدمج بين وزارة العدل من جهة، وحقوق الإنسان، كما والعدالة الانتقالية من جهة أخرى لا يعني بالضرورة تكريسا وضمانا لحقوق الإنسان، كما أن الدمج قد لا تكون له انعكاسات سلبية على هذا المجال.

وبعيدا عن الانتقادات الموجهة الى أصل وجود وزارة تعنى بحقوق الإنسان، حيث يتبين من خلال معاينة الواقع، ضرورة تدخل الدولة في هذا المجال، قصد ضمان حقوق الإنسان لكل الأفراد ودوغا تميز، خصوصا في هذه الفترة الانتقالية الهشة وحتى تتمكن الدولة من القيام بجملة من الإصلاحات تمس العديد من القطاعات.

و لدى افتتاحه للندوة التي خصصت لعرض خطة عمل وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية للمدة المتراوحة بين 2015 - 2019 والتي تندرج في إطار بنود اتفاقية التعاون المبرمة بين الوزارة من جهة وبرنامج الأمم المتحدة الإنهائي ومكتب المفوضية السامية لحقوق الانسان من جهة أخرى، أكد وزير العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية حرص الوزارة على تعزيز جهود إصلاح المنظومة القضائية وذلك بالتزامها وانخراطها في عملية إصلاح تتأسس على تبني رؤية استراتيجية تتضمن نظرة مستقبليّة للنظام القضائي والسجني في تونس، وإتباع مقاربة تشاركيّة تضمن توافق الآراء حول محاور هذا الإصلاح، ومن ثمة وضع خطة عمل تتحدد فيها الأولويات على المدى القصير والمتوسط وتضبط فيها الميزانية اللازمة لتنفيذ مختلف أقسام الخطة، مؤكدا في ذات الوقت على أن الضمير المسؤول لكافة الفاعلين في قطاع العدالة يظل المحك الحقيقي للإصلاح والسعي إلى تحقيق

الأهداف الاستراتيجية الكبرى التي تضمنها مخطط العمل.

كما بين الوزير أن الرؤية الاستراتيجية لإصلاح قطاع العدالة إذا ما أضفنا لها المخطط التنفيذي ستمثل مرجعية في التصور والتطبيق تخوّل لكافة الأطراف المعنية بها متابعة خطوات التنفيذ، مثمنا جهود كافة الأطراف التي شاركت في بلورة وإعداد الرؤية الاستراتيجية والتي تعكس دون شك حصيلة ما توصلت إليه مختلف الجمعيات والهياكل الوطنية بدعم من المنظمات الدولية منزلا ذلك في إطار معاضدة جهود الدولة لإصلاح منظومة القضاء في مسار متكامل يهدف إلى بناء نظام ديمقراطي يكون فيه القضاء مستقلا، فاعلا، ناجزا وضامنا للحقوق والحريات ودافعا للتنمية.

هذا وقد أردف الوزير أن خطة العمل للخمس سنوات المقبلة بما تتضمنه من تشخيص موضوعي سيجعل الوزارة تمضي في التنفيذ مستندة على مخطّط كامل وواضح المعالم ولكن في ظل تحديات تتعلق خصوصا بتحسين جودة العدالة واستعادة ثقة المواطن في المنظومة القضائية وتعصير الجهاز القضائي.

المخطط الاستراتيجي لوزارة حقوق الانسان و العدالة الانتقالية 2014-2016

عملت وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية على الاستفادة من الفرص الهامة التي يوفّرها مجال التعاون الدولي لإنجاز المخططات اللازمة لعملها. وفي هذا الإطار تمّ بالخصوص إبرام مذكرة تفاهم مع المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان منذ نوفمبر2012 تولى بموجبها المعهد تقديم المساعدة الفنية لإنجاز هذا المخطط، وذلك بناء على الخبرة التي اكتسبها من خلال عمله طيلة سنوات عديدة في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان في العديد من دول العالم. و قدمت الوزارة مخططا استراتيجيا يوم 12 ديسمبر 2014 يشمل الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى سنة 2016 وقد تمّ الحرص من خلاله على وضع خطة طموحة للسنوات المقبلة تضمن تجسيم الأولويات المرسومة والمتعلقة بإرساء مصالح مكلفة بحقوق الإنسان ذات كفاءة ونجاعة، وإحداث إطار ناجع لحقوق الإنسان، وذلك إلى جانب ضمان وتعزيز متابعة حقوق الإنسان في تونس، حيث تمّ إعداد هذا المخطط الاستراتيجي من قبل فريق عمل من الإطارات الإدارية العليا للوزارة وذلك بدعم فني من قبل مجموعة من خبراء المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان، واستغرق إنجازه أشهرا طويلة من العمل المتواصل. وفي إطار المقاربة التشاركية التي اعتمدتها الوزارة مع جميع الأطراف المعنية، فقد تمّ العمل على تنظيم عدد من الاجتماعات مع ممثلي الهياكل العمومية والمنظمات الدولية وجمعيات المجتمع المدني لعرض مشروع المخطط عليهم والاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم، والتي على ضوئها وقع إدخال عديد التعديلات على الصيغة الأولية للمشروع لجعلها تستجيب لانتظارات جميع الأطراف المتدخلة.

هذا و تواجه مصالح حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية بوزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية مجموعة من التحديات في أداء مهامها التي تم استعراضها في قاعدة التخطيط والتي تم ضبط قائمة بالمبادرات التي يمكن اتخاذها لتعزيزها وذلك عبر تحليل نقاط القوة والفرص المتاحة ومكامن الضعف والتهديدات المحتملة.

ويتطلب الأمر مدة زمنية لتتمكن مصالح حقوق الانسان و العدالة الانتقالية ومجموعاتها المستهدفة من إحداث تأثير في المجتمع.

و اعتمادا على تحليل قاعدة التخطيط اختارت مصالح حقوق الانسان و العدالة الانتقالية، على المدى الطويل، إنجاز ثلاثة مجالات ذات أولوية وهي الآتية :

المجال الأول ذو الأولوية :

بناء مصالح حقوق الانسان و العدالة الانتقالية ذات كفاءة ونجاعة. و الهدف منه أداء مصالح حقوق الانسان و العدالة الانتقالية لوظائفها بنجاعة أكبر وبمستوى عال من المصداقية على الصعيدين الوطني والدولي، إلى جانب تمكين مصالح حقوق الانسان و العدالة الانتقالية من هيكل تنظيمي يسمح لها بإنجاز مهامها وفق مشمولاتها بالإضافة إلى تكوين موظفي المصالح المعنيين بتطوير مخططات عملها تكوينا جيدا لجعلهم قادرين على الأداء الأكمل لوظائفهم والمهام الموكلة إليهم وفقا لمشمولات تلك المصالح.

أما فيما يخص المجال الثاني ذو الأولوية فيتمثل في إحداث إطار ناجع لإعمال حقوق الإنسان.

الهدف العام هو امتلاك تونس آليات وسياسات وأطر قانونية تشجع حقوق الإنسان وتحميها وتحفّز ثقافة حقوق الإنسان تحقق التمتع الفاعل بهذه الحقوق وتحتمها وتدعمها.

الجزء الثاني

الهيئات

« المستقلة »

1. الهيئات والهياكل « المستقلة » الراكدة

في هذه السنة الفاصلة بين نوفمبر 2013 ونوفمبر 2014 لم تتغير أو تطور أي من الهيئات والهياكل المستقلة الموجودة في ذلك التاريخ.

- فبالنسبة للهيئة العليا لحقوق الانسان والحريات الأساسية فإنها بقيت على حالها سواء في تصنيفها الدولي أو كذلك على مستوى نشاطها و عملها فباستثناء بعض الندوات التي شاركت فيها فإن الهيئة شهدت خروج العديد منأعضائها منها سواء بالاستقالة أو بالانسحاب أو بالالتحاق بهيئات أخرى وهو ما جعل منها في حالة جمود و لم تصدر حتى تقريرها السنوي الذي يتوجب عليها اصداره بموجب القانون المنظم لها .

ألمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيثي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 60-69 .

مشروع قانون أساسي يتعلق بهيئة حقوق الإنسان

نظر مجلس وزاري بتاريخ 19 نوفمبر 2014 في مشروع قانون أساسي يتعلق بهيئة حقوق الإنسان التي نص الدستور على إحداثها في فصله 128 هذا المشروع جاء ليتجاوز نقائص القانون الحالي الذي ينظم الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وليقترب من مبادئ باريس دون تجاوز لنص الدستور الذي ضبط تركيبة الهيئة ومشمولاتها ويتجلى ذلك من خلال:

ا. طبيعة الهيئة : أقر مشروع القانون أن هيئة حقوق الإنسان هي هيئة دستورية مستقلة ولذلك تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري حيث تضبط بنفسها ميزانيتها وهي التي تنتدب أعوانها وموظفيها؛

2. مجالات تدخل الهيئة: نلاحظ اتساع هذا المجال إذ تختص الهيئة في كل مجالات حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها تونس وهي مجالات واسعة من شأنها أن تدعم دور الهيئة ولكن ذلك قد لا يجعل الهيئة قادرة على تغطية كل هذه المجالات وسيؤدي حتما إلى تداخل عملها مع أعمال هيئات دستورية اخرى وخاصة هيئة مكافحة التعذيب وهيئة حماية المعطيات الشخصية وهيئة مكافحة الفساد وغيرها من الهيئات ذات الاختصاص المحدد بمجال حقوقي معين.

وفيما يتعلق بالأشخاص المشمولين بنشاط الهيئة نلاحظ أيضا اتساع مجال الهيئة لتعمل على كل الأشخاص الموجود على التراب التونسي مواطنين، أجانب مقيمين او غير مقيمين وكذلك التونسيين المتواجدين في أي مكان في تونس او خارجها، وتعمل الهيئة على كل الأشخاص سواء كانوا ضحايا أو مرتكبي الانتهاكات وهو ما يمثل ضمانة لكل إنسان مهما كانت وضعيته القانونية.

وفي هذا الإطار نلاحظ تأكيد المشروع على مجالين هامين وهما الأطفال من ناحية والمرأة والفئات المهمشة من ناحية أخرى وهو تأكيد هام انعكس أيضا على مستوى اللجان التي

تنشئها الهيئة حيث نص الفصل 34 من مشروع القانون على وجوب إحداث لجنة حقوق الطفل ولجنة حقوق المرأة والفئات الهشة.

3. تركيبة الهيئة : لم ينص الدستور على عدد أعضاء الهيئة خلافا لهيئتي الانتخابات والاتصال السمعي والبصري حيث ضبط الدستور عدد أعضائها بـ9 وعمد مشروع القانون إلى إقرار نفس العدد الدستوري أي 9 أعضاء إلا أنه دقق في اختصاصات الأعضاء والانطباع العام هو غلبة رجال القانون على هذه الهيئة حيث تتركب من قاضيين ومحاميين وأستاذ جامعي وهو ما يمثل مجموع 5 أعضاء من 9 بينما تمثل جمعيات حقوق الإنسان بممثلين وحقوق المرأة بممثل وحقوق الطفل بممثل آخر فكان الأجدر التوسع إلى 15 عضوا وإضافة تخصصات حقوقية أخرى من شأنها تعزيز الهيئة.

4. الترشح والفرز والاختيار: لم يحدد مشروع القانون طريقة الترشيح مها يجعل الترشيع سيتم بصفة فردية ومباشرة أما الفرز فتقوم به لجنة خاصة لدى مجلس نواب الشعبو ترك القانون طريقة تركيبها لاختصاص المجلس مها قد يغلب الجوانب السياسية في تركيبتها وترشح هذه اللجنة 27 ملفا مع مراعاة التناصف (معدل ضعفي كل اختصاص) للجلسة العامة والتي تنتخب أعضاء الهيئة.

5. مشمولات وصلاحيات الهيئة: حدد الدستور في فصله 128 مشمولات الهيئة ليجعل منها هيئة استشارية وهيئة اقتراح وتحقيق ويمكنها التسوية أو إحالة الحالات المعروضة على الجهات المعنية، هذه الصلاحيات العامة ولكن المضبوطة دستوريا مكنت مشروع القانون من بعض التوسع في صلاحيات الهيئة حيث مكنها من زيارة كل أماكن الإيقاف والتحفظ والسجن بصفة فجئية ودون سابق إعلام وهي مسألة هامة تعطي الهيئة صلاحيات قادرة على تحديد مظاهر الانتهاكات ومعالجتها إلا أن القانون لم يمكن الهيئة من الوصول إلى المعلومات والوثائق إلا في إطار القانون الجاري به العمل أما على مستوى التسوية ورفض المشاكل المرتبطة بانتهاك حقوق الإنسان فإن الهيئة مقيدة دستوريا ولا يمكن لمشروع القانون أن يتجاوز الحدود الدستورية. إلا أن أهمية زيارة الهيئة لكل أماكن الإيقاف والاحتفاظ والسجن فيه تداخل ما نص عليه القانون المحدث لهيئة أماكن الإيقاف والاحتفاظ والسجن فيه تداخل ما نص عليه القانون المحدث لهيئة مناهضة التعذيب والتي أسند لها كامل هذه الصلاحية.

6. تنظيم عمل الهيئة: إن ما يميز مشروع القانون المقترح هو تمييزه بين مكتب الهيئة، وهو المكتب المنتخب والمتفرغ وجهازها الإداري الخاص بالهيئة والذي تنتدبه الهيئة بنفسها فلا يكون تابعا لأي جهازا إداري آخر، إضافة إلى المجلس الاستشاري للهيئة وهو جهاز يتركب من أعضاء تختارهم الهيئة ليكونوا بمثابة المجلس الموسع لمساعدة الهيئة على اتخاذ قراراتها من ناحية وعلى التفكير في استراتيجيات عمل وآليات تدخل وصياغة تقرير الهيئة أو تقاريرها وهو ما من شانه إثراء الهيئة بآليات عمل جديدة وتجاوزا لمحدودية عدد أعضاء الهيئة التسعة والذين لا يمكنهم تغطية كل مجالات عمل الهيئة.

7. علاقة الهيئة بغيرها من الهيئات والهياكل والرأي العام: نلاحظ أن الهيئة تعد تقريرها السنوي وكذلك تقارير متخصصة وتقوم بنشرها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية وهو ما يمكن الجميع من الاطلاع على هذه التقارير وبإمكانه ان يعطي الهيئة سلطة معنوية هامة.

إن مشروع القانون المتعلقة بالهيئة الدستورية لحقوق الإنسان من شانه ان يقرب الهيئة الحالية من مبادئ باريس وأن يعيد تصنيف هيئة حقوق الإنسان التونسية إلا أنه يكون من المجدي التأكيد على تواجد اختصاصات أخرى في مكتب الهيئة، وألا تكون قانونية بالأساس وأن يرفع في عدد أعضائها وأن تضمن طريقة الترشح والاختيار ضمانات أخرى لتحديد الهيئة ولا يدقق تركيبة وصلاحيات مجلس الهيئة بكل تلك التفاصيل وأن يترك ذلك للنظام الداخلي للهيئة.

- أما بالنسبة لخطة الموفق الإداري فلم يطرأ عليها أي جديد لا في تنظيمها أو في إحداث مكاتب جهوية جديدة باستثناء التقرير السنوي الذي قدمه الموفق الإدارى .8
- فيما يتعلق بالهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية فإنها تواصل عملها و نشاطها في إطار نفس القوانينو التراتيب و لم تنشر تقريرها نظرا لأن القانون المنظم لها لم يتم تنقيحه ليمكنها من نشر تقاريرها السنوية . إلا أنها أصدرت موقفا تعلق بالمعطيات الشخصية للمواطنين الناخبين في إطار التزكيات

⁸ للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 50-51.

للانتخابات الرئاسية ذلك أن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات كانت قد نشرت على موقعها أسماء و أرقام بطاقات التعريف للناخبين الذين زكوا المترشحين لرئاسة الجمهورية و اعتبرت الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية ذلك خرقا لمبادئ حماية هذه المعطيات.

2. تثبيت الهيئات الدستورية

بصدور الدراسة في نوفمبر 2013 ، كان الدستور التونسي لا يزال مشروعا وبالمصادقة على هذا الدستور في 27 جانفي 2014 و نشره بالرائد الرسمي في 10 فيفري 2014 تم إقرار كل الهيئات الدستورية التي نص عليها مشروع الدستور الصادر في الأول من جوان 2014 و لم يدخل عليها أى تغيير لا من حيث نظامها القانوني و لا من حيث صلاحياتها الدستورية.

ما تغير بالأساس هو أرقام الفصول التي تنظمها وتحدثها وذلك نظرا لإعادة ترتيب فصول الدستور.

حيث تنظم المحكمة الدستورية بموجب الفصول من 118 إلى 124 ، أما الهيئات الدستورية فينظمها إجمالا الفصل 125 و يفرد كل فصل من الباب السادس لهيئة من هذه الهيئات : فهذه الانتخابات تنظم بمقتضى الفصل 126 و هيئة الاتصال السمعي البصري بالفصل 127 أما هيئة حقوق الانسان فقد خصها الدستور بالفصل 128 و هيئة التنمية المستدامة و حقوق الأجيال القادمة الفصل 129 و أفرد الفصل 130 لهيئة الحوكمة الرشيدة و مكافحة الفساد.9

3. صدور القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب دون إرسائها

صدر في نهاية سنة 2013 قانون هام يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب وهو القانون الأساسي عدد 43 لسنة 2013 المؤرخ في 21 أكتوبر 2013 و بالرجوع إلى القانون

[°] للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الدهقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 94-96 .

المنظم للهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب نلاحظ أنه لم يغير ما كان قد نص عليه المشروع المتعلق بنفس الهيئة و الذي تم تحليله في الدراسة ، إلا أن الملاحظ وهو أن هذه الهيئة لم يتم تكوينها لحد الآن و ذلك رغم إصدار أول قرار لتقديم الترشحات لعضوية الهيئة منذ نوفمبر 2013 و تواصل تمديد فتح الترشحات إلى حدود 30 أكتوبر 2014 و مع ذلك لم يقع تكوين الهيئة لحد الآن ديسمبر 2014.

حيث تم فتح باب الترشح منذ 13 نوفمبر 2013 ليتم التمديد إلى يوم 12 ديسمبر، 2013 و صدر قرار يوم 31 مارس 2014 يقضي بمنح أجل إضافي لقبول الترشحات.كما صدر يوم 16 ماي قرار جديد لمنح أجل إضافي ثان لقبول الترشحات، ليليه قرار آخر يوم 15 أوت يمنح أجلا إضافيا ثالثا لتسديد شغور خاصة في اختصاصي القضاة و الطفولة لكن دون جدوى.هذا و قد انتهى آخر أجل لقبول الترشحات يوم 30 أكتوبر 2014، و يبدو أن لجنة الفرز قد تلقت مطالب الترشحات في جميع الاختصاصات هذه المرة، ولكن نظرا لدخول المجلس التأسيسي في عطلة بمناسبة الانتخابات التشريعية و الرئاسية فمن المؤكد بأن عملية إرساء هذه الهيئة سيرحل إلى حين انطلاق أعمال المجلس النيابي المنتخب، و بالتالي فلن ترى الهيئة النور إلا خلال أشهر يكون المجلس خلالها قد أدرجها في جدول أعماله.

ويُشترط أن يكون المرشّح لعضويّة الهيئة، تونسيَّ الجنسيّة ويبلغ من العمر 25 عاماً على أقلّ تقدير، وكذلك نزيهاً ومستقلاً ومحايداً، ولم يصدر ضده حكم لعزله أو إعفائه من مهماته لسبب مخلّ بالشرف.

وتتألف «هيئة الوقاية من التعذيب» من 16 عضواً، ستة منهم يمثلون المجتمع المدني والمنظمات المعنيّة بالدفاع عن حقوق الإنسان، بالإضافة إلى أستاذَين جامعيّين مختصّين في المجال الاجتماعي وعضو مختصّ في حماية الطفولة وعضوَين يمثلان المحامين وثلاثة أعضاء يمثلون هيئة الأطباء من بينهم طبيب نفسيّ، وكذلك قاضيّان.

لكن ضعف الإقبال على الترشّح لعضويّة الهيئة في بعض الاختصاصات، مثّل أبرز العوائق التي تعترض عمليّة تشكيل الهيئة وبهدف تجاوز إشكال تأسيس الهيئة، يؤكد حقوقيون على أهميّة دمج الهيئة الوطنيّة للوقاية من التعذيب في صلب هيئة حقوق الإنسان. ذلك

أن، هيئة حقوق الإنسان تتولى بدورها زيارة السجون ومراكز التوقيف، كما أنّ الدمج سيوفّر على ميزانيّة الدولة نفقات جديدة.

في المقابل يرى شق اخر، ضرورة مراجعة القانون لتدارك مشكلة غياب ترشيحات القضاة والمتخصصين في حماية الطفولة، بالإضافة إلى التنصيص على تفرّغ أعضاء الهيئة الوطنيّة للوقاية من التعذيب.

و تجدر الإشارة إلى مسألة هامة في نظر البعض ألا و هي مسألة التفرغ، حيث أنه من غير الممكن تأسيس هذه الهيئة في غياب تفرّغ الأعضاء أو اقتصار التفرّغ على الرئيس ونائبه، بالإضافة الى ضرورة تمكين الأعضاء من التفرّغ التام مع المحافظة على الأجور والمنح نفسها التي يحصلون عليها في وظائفهم ومهنهم الأصليّة، الأمر الذي سيحفّز البعض على الترشّح.

و على صعيد آخر، تم الاعلان عن اصدار "دليل التصدي لجرية التعذيب في القانون التونسي" في 14 نوفمبر 2014، و الذي تضمن شرحا للالتزامات الوطنية والدولية لتونس في مجال الوقاية من التعذيب والعقوبات المرتبطة به ويبيّن كلّ الإجراءات التي يتعيّن على القضاة التونسيين اتخاذها من أجل الحرص على التطبيق الامثل لمعاهدة مناهضة التعذيب التي صادقت عليها تونس. وقد أشرف على صياغة الدليل المذكور فريق عمل من وزارة العدل يتكون من قضاة ونائبي حقّ عامّ وفني من منظمة "ديغنتيDignity" ومن مدعين عامين من الدنهارك لديهم تجارب دولية هامّة في هذا المجال. ويهدف الدليل إلى موامّة القوانين المحلية مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد مصادقة تونس عليها.

الإطار رقم 3:

دليل التصدي للتعذيب

يعرّف دليل التصدي لجريمة التعذيب في القانون التونسي بالاطار القانوني وبأفضل الممارسات المعتمدة في القضاء والمتعلقة بالأبحاث والتتبعات العدلية ضد حالات التعذيب وسوء المعاملة وفق ما جاء في القوانين الوطنية والدولية.

ويهدف هذا الدليل الى مواءمة القوانين المحلية مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد مصادقة الدولة التونسية عليها وتنصيص دستور البلاد على أنها في مرتبة أعلى من التشريعات المحلية و عثل أداة لمساعدة القضاة على الاطلاع على مستجدات المعاهدات الدولية والاقليمية التي صادقت عليها تونس وبالتالي العمل بها واحترام ما جاء فيها في انتظار تطوير المنظومة القانونية الوطنية في اتجاه مزيد حماية ضحايا جرائم التعذيب وقكينهم من حقوقهم ويعد دليل التصدي لجرعة التعذيب في القانون التونسي الذي ورد في 109 صفحة غرة تعاون بين وزارة العدل والمعهد الدغاركي لحقوق الانسان كان انطلق منذ شهر جانفي 2013 بإمضاء بروتوكول تفاهم بين الجانبين وذلك في اطار مشروع مشترك يهدف الى تعزيز قدرات القضاة من أجل مقاومة التعذيب بصفة ناجعة وفعالة.

ويشرح الدليل الالتزامات الوطنية والدولية لتونس في مجال الوقاية من التعذيب والعقوبات المرتبطة به.

كما يبين الاجراءات الواجب على القضاة التونسيين اتخاذها من أجل الحرص على ايفاء تونس بالتزاماتها.

4. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

إن الانتخابات التشريعية و الرئاسية لسنة 2014 تأتي في إطارانتقال البلاد من مرحلة الحكم المؤقت إلى مرحلة ترسيخ المؤسسات الدائمة للجمهورية التونسية. ورغم مرورالبلاد بظروف سياسية صعبة فإن إرادة جميع الأطراف توجهت نحوخلق بيئة انتخابية مناسبة توجت في الأخبر بانتخابات عكن اعتبارها ناجحة.

أ. الإطارالقانوني للانتخابات :

- القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات

أوكل القانون عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط للمجلس الوطني التأسيسي مهمة وضع قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وعلى هذا الأساس تم سن القانون الأساسي عدد 23 لسنة2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات والذي اختار فيه المشرع القطع مع هيئة المرسوم عدد27 لسنة 2011 التي نظمت انتخابات 23 أكتوبر 2011 ،حيث نص الفصل 37منه على اعتبار مهام هذه الأخيرة منتهية بتاريخ31 ديسمبر 2011 وعلى انحلالها بمجرد مباشرة الهيئة المحدثة بموجب القانون الجديد لمهامها 10.

ويبدوأن هذا الخيار كان مكلفا جدا من الناحية المالية ومن ناحية تيسيراستمرارية المرفق الذي تؤمنه هذه الإدارةالانتخابية.

ورغم العمل الكبيرالذي قام به المجتمع المدني للمساهمة في وضع قانون جيد، لم يرتق القانون عدد 23 لسنة 2012 إلى مستوى ضمان استقلالية حقيقية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات لاعلى المستوى الإداري ولاعلى المستوى المالي. كما تضمن القانون أحكاما تسببت في إشكالات تطبيقية عويصة أبرزها:

- الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الهيئة من قبل المجلس الوطني التأسيسي: شابت أعمال اللجنة الخاصة لفرز الترشحات لعضوية مجلس الهيئة عديد الاختلالات التي

¹⁰ للمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي و منية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 84-88 .

أدت في النهاية إلى إبطال أعمال اللجنة من طرف المحكمة الإدارية عدة مرات إثرالطعون الكثيرة التي قدمت إليها ومن ضمنها الطعون التي قدمتها منظمة عتيد إثر ملاحظتها لأعمال لجنةالفرز.وكرد فعل على ذلك قام المجلس الوطني التأسيسي بتنقيحين تشريعيين في ظرف شهرين لمحاولة تجاوز الانسداد الذي وصل اليها لمسارواستعادة زمام المبادرة من قبل السلطة التشريعية 11. ويدل هذا التقارب الزمني بين التنقيحين على ضعف صياغة القانون وقلة دقة أحكامه التي أدت إلى ما اتفق على تسميته ب»أزمة هيئة الانتخابات». وأقر هذان التنقيحان حلا أقل مايقال عنه أنه غير ديمقراطي يتمثل في التضييق من طرق الطعن أمام القضاء وفي منع المجتمع المدني من إمكانية الطعن في أعمال لجنة الفرز حيث اختار طريق التضييق في حق التقاضي على حساب شفافية ونجاعة أعمال لجنة الفرز.

أقرّ الفصل 6 من القانون إنشاء "لجنة خاصّة صلب المجلس التشريعي تشرف الترشح وفرزها"، وهو نفس الدور الذي لعبته في الانتخابات السابقة الهيئة العليا للإصلاح السياسي وذلك عقتض الفصل 8 من المرسوم عدد 27.

كما ينصّ الفصل 6 من القانون عدد 23 لسنة 2012 على أنه تتولى اللجنة الخاصة التداول على ضوء ملف كلّ مترشح باعتماد شروط العضوية المقرّرة بالفصل السابع ومقتضيات حسن أداء الهيئة لمهامها وتقوم اللجنة الخاصّة بإعداد سلم تقييمي يقع اعتماده لدراسة ملفات المترشحين يتمّ إقراره بتوافق أعضاء اللجنة الخاصّة.

وحسب الفصل 6 من القانون الأساسي تتولى اللجنة الخاصة اختيار ستة وثلاثين مرشحا على أساس أربعة عن كل صنف من الأصناف المذكورة بالفصل الخامس من هذا القانون باعتماد التناصف عن طريق التصويت بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء اللجنة في دورات متتالية بنفس الأغلبية إلى جانب اكتمال العدد.

وتتولّى الجلسة العامّة الاستماع إلى المرشحين الستة والثلاثين قبل التصويت. كما يختار كل عضو في المجلس التشريعي تسعة أعضاء من قامّة المرشحين باعتماد التركيبة المنصوص عليها بالفصل الخامس ويرتب المرشحون المحرزون على أغلبية الثلثين من الأعضاء ترتيبا تفاضليا بحسب عدد الأصوات المتحصّل عليها.

ويجدر بنا أن نذكر بأن المسار الانتخابي شهد منذ نشأته 3 أزمات كبرى ومتتالية:

²⁰¹³ القانون الأساسي عدد 44 لسنة 2013 المؤرخ في 1نوفمبر 2013 والقانون الأساسي عدد 52 لسنة 2013 المؤرخ في 28 ديسمبر 2013

تتمثل الأزمة الأولى في تقديم قضية بتاريخ 26 مارس 2013 من قبل محامين ترمي للإذن بإيقاف تنفيذ قرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 20 فيفري 2013 والمتعلق بفتح باب الترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا وقراره المؤرخ في 6 مارس 2013 المتعلق بتمديد آجال الترشح لعضويتها.

واعتبرت المحكمة في القضية عدد 415685 بتاريخ 14 ماي 2013، أنّ دراسة الملفات وفرزها يتمّ "على ضوء شروط الترشح المحدّدة بالفصل 7 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 سالف الإشارة دون جواز التوسع فيها أو إضافة شروط جديدة".

وحيث يتبين بالاطلاع على السلم التقييمي المعتمد من قبل اللجنة الخاصة لفرز الترشحات لعضوية مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والملحق بقرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي المؤرخ في 20 فيفري 2013 ... أنه أضاف بخصوص المشاركة في المجال الانتخابي، كما تضمّن بخصوص شرط السن ترتيبا رقميًا حسب الأصناف وحسب الشرائح العمرية والحال أنّ الفصل 7 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 اقتصر على أن تتوفّر في جميع المترشحين مهما كانت أصنافهم سن لا تقلّ عن 35 سنة".

ممًا نتج عنه الإذن بتوقيف تنفيذ السلم التقييمي المعتمد من قبل اللجنة الخاصة لفرز الترشحات لعضوية مجلس الهيئة.

كما نجم عن هذا القرار، قرار رئيس المجلس الوطني التأسيسي بتكوين لجنة من رجال القانون المنتمين للجنة الفرز، يكونون مدعومين بلجنة من الخبراء لإعادة النظر في السلم التقييمي، وهو ما أدّى في 28 ماي 2013، إلى اعتماد سلم تقييمي جديد يعتمد على الأقدمية في الاختصاص والخبرة في المجال الانتخابي مع التخلي عن السن والكفاءة العلمية¹².

ثم تم اعتماد سلم تقييمي جديد بتاريخ 28 ماي 2013 وقمت بناء عليه عملية اختيار الأعضاء، إلا أن استقالة كمال بن مسعود احد ابرز المرشحين لرئاسة الهيئة، ثم اغتيال النائب محمد البراهمي أعادت تأجيل عملية إرساء الهيئة.

و بتاريخ 19 سبتمبر 2013 شهد المسار أزمته الثالثة حيث صدرت 6 أذون إيقاف العمل بالسلم التقييمي ، من بينها القضية عــــدد 4061052 و التي تقدم بها معز بوراوي 13 حيث طرحت مسألة المصلحة في القيام فكان ردّ المحكمة «وحيث لئن لم يثبت من ملف

^{.2013} ماي 2013 الرائد الرسمي عدد 44 لسنة 2013، بتاريخ 31 ماي 2013

¹³ رئيس جمعية عتيد.

القضية ترشح المدعين لعضوية مجلس الهيأة العليا المستقلة للانتخابات، فإن تعلق الأمر بترشيحه للهيئة المذكورة باعتبارها رهانا وطنيا ذي أهمية قصوى، يجعلهم يكتسبون شرط الصفة والمصلحة في الطعن في قرار فتح باب الترشح لعضويتها».

وفي طلباتها، تمسكت جمعية «عتيد» بخرق للفصل 6 من القانون عدد 23: بحيث لم يتم احترام الترتيب التفاضلي للملفات إبّان التصويت.

وكنتيجة لذلك تمّ «الإذن بتوقيف تنفيذ القرار عن رئيس اللجنة الخاصة بالمجلس الوطنى التأسيسي المكلفة بدراسة وفرز ملفات الترشح لعضوية مجلس الهيئة.

وفي الأخير لم يكن هناك بد من اللجوء للحوار الوطني أين تم الاتفاق على إيجاد مخرج سياسي لهذه الأزمة وتم التوافق على الأعضاء برئاسة الاستاذ محمد شفيق صرصار.

القانون الانتخابي

يعتبرالقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخفي 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاءأول النصوص الجوهرية فيمسارالانتقال الديمقراطي التي تصدربعدالدستور. وهوكذلك أول نص عرض على الهيئة الوقتية لرقابة دستورية القوانين التي قدمت إليها خمسة طعون رفضت أربعة منهاولم تب تفي خامسها 14.

وفي ضوء قرارات الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين يمكن الاكتفاء بإقرار دستورية الأحكام التي كانت موضوع طعون مرفوضة من الهيئة. أما بقية أحكام القانون الذي يعدّ 176 فصلا فلا يمكن الجزم بكونها دستورية لمجرد عدم الطعن فيها أمام الهيئة.

ويبقى السؤال المطروح هو مدى نجاح هذا القانون في ضمان انتخابات عامة حرة مباشرة سرية نزيهة وشفافة طبق الدستور.

أول الملاحظات التي يمكن أن نسوقها في هذا الإطارهوعدم ابتعاده عن الخيارات التشريعية الواردة بالمرسوم عدد 35لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي في عديد الجوانب كنظام الاقتراع والتمويل وتقسيم الدوائرالانتخابية وغيرها. إلا أنه في جوانب أخرى أخذ بعين الاعتبارتجربة انتخابات المجلس الوطنى التأسيسي وتجاوز بعض الأحكام الوارد ةبالمرسوم 35 كحذف التسجيل الآلي ودعم

 $^{^{14}}$ الطعن المتعلق بحق الاقتراع للأمنين والعسكرين.

الدورالرقابي لدائرة المحاسبات على تمويل الحملات الانتخابية والدورالرقابي للهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى على وسائل الإعلام.

5. الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري:

أحدثت الهيئة العليا المستقلة للقطاع السمعي البصري بمقتضى الفصل السادس من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري 15 . و قد سمي أعضاءها بمقتضى القرار الجمهوري عدد 156 لسنة 2013 المؤرخ في 27 ماي 2013.

و على غرار الهيئات المتمتعة بالشخصية القانونية التي سبق التعرض لها تتمتع الهيئة العليا المستقلة للقطاع السمعى البصري بالشخصية القانونية و بالاستقلالية المالية.

و قد نصت الفقرة الثانية من الفصل السادس المحدث للهيئة تمارس مهامها «باستقلالية تامة دون تدخل من أيّة جهة كانت من شأنه التأثير في أعضائها أو نشاطاته»

ولتعزيز هذه الاستقلالية ينص الفصل الثامن على انه «يارس أعضاء الهيئة مهامهم في كنف الاستقلالية والحياد وعلى أساس خدمة المصلحة العامة دون غيرها. ولا يمكن عزلهم أو تعليق عضويتهم طيلة مدة توليهم لمهامهم إلا في الحالات التالية و بمقرر معلل تتخذه الهيئة بالتصويت وبعد تمكين المعنى من حقه في الدفاع عن نفسه:...»

هذا التنصيص يعكس الاستقلالية الوظيفية التي تتمتع بها الهيئة التي يسيرها مجلس الهيئة حسب الفصل التاسع وهي ضمانة أخرى للاستقلالية الوظيفية. و يدخل في مهام الهيئة العليا المستقلة للقطاع السمعي البصري حسب الفصلين 15 و 16 مهام رقابيـــة و تقريرية مكنتها من إصدار أربعة كراسات شروط يأتي إحداثها في إطار «إطار إرساء مشهد إعلامي سمعي وبصري تعددي ومتنوع ومتوازن يكرس مبادئ الحرية والمساواة ونشر قيم المواطنة والديمقراطية» و في إطار « تنمية البرمجة والبث من أجل الإسهام الفعلي في تحقيق الديمقراطية من خلال ضمان التنوع الثقافي وحرية التعبير لمختلف الاتجاهات الفكرية والإبداعية .»¹⁶

لمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة دراسة «الهياكل الرسمية لحقوق الانسان في تونس»، إعداد د.وحيد الفرشيشي ومنية عمار، مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالتعاون مع وكالة التعاون الالمانية، نوفمبر 2013، ص.ص 79-83.

 $^{^{16}}$ هذا ما اتى في الموقع الرسمي للهيئة في تقديمها لكراسات الشروط المذكورة.

و رغم هذا فقد لاقت هذه الكراسات انتقادات كبيرة خاصة من قبل نقابة أصحاب المؤسسات الإعلامية.

أ. نشر كراسات شروط :

بعد سنوات من الانتظار ودخول القطاع السمعي البصري في حالة من الفوضى أصدرت الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري كراسات الشروط التي سيتم العمل بها مستقبلا. وأكد أعضاء الهيئة ان اصدار كراسات الشروط سيكون مهما في تنظيم القطاع السمعي البصري وفق ما تمليه الضوابط والقوانين للحصول على اجازة إذاعة او تلفزة خاصة او جمعياتية. وتضبط هذه الكراسات حقوق وواجبات منشآت الاتصال السمعي البصري على أساس مبدأ مساواة المترشحين امام القانون والسعي لإرساء مشهد إعلامي سمعي وبصري حر وتعددي ومتوازن.

ومن ابرز ما جاء في كراسات الشروط شروط الترشح لبعث مؤسسة إعلامية وهي أن لا ينتمي المترشح إلى أي حزب سياسي وتكون جنسيته تونسية ويتضمن ملف ترشحه البرمجة أو التصور التعديلي الذاتي وعدماستعمال القناة للدعاية أو التسويق للصورة الخاصة لباعثها. كما عملت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري على مراجعة الرخص الخاصة بالإذاعاتوالتلفزات التي نفدت مدة صلاحياتها.

وتنقسم هذه الكراسات الى ثلاث محاور: اولا الشروط الواجب توفرها للترشح للحصول على الإجازة ،ثانيا التزام الحاصل على الإجازة باحترام المضامين الإعلامية لأخلاقيات المهنة وبضمان حق المرأة في حضور منصف في وسائل الاعلام والقطع مع الصورة النمطية، والملكية الأدبية والفكرية والشفافية المالية. ويتمثل المحور الثالث في طرق ممارسة الهيئة لدورها التعديلي. كما تم إفراد ملحق خاص بحماية الأطفال وحقوقهم يلتزم فيه الحاصل على الإجازة بجملة من الضوابط المتعلقة بكيفية تناول المواضيع التي تهم الطفل وكيفية ظهوره فيها مع ضرورة التقيد بجملة من العلامات الدالة والهادفة الى حماية الطفل من بعض المضامين الاعلامية.

و ردا على ما جاء في كراسات الشروط المتعلقة بالقنوات الإذاعية والتلفزية أصدرت النقابة التونسية لمديري المؤسسات الاعلامية بيانا انتقدت فيه بشدة محتوى الكراسات

وهو ما اعتبره اهل القطاع شروطا مجحفة ومؤشرا خطير لتكبيل الاعلام.

ب. القنوات التلفزية و الإذاعات و مسألة التراخيص :

منحت الهيئة في الفترة الماضية تراخيص إلى عدد من القنوات الإذاعية والتلفزية في حين رفضت عددا آخر من الملفات مما اثار استياء عدد كبير من اصحاب ومسيري بعض الإذاعات والقنوات التلفزية والتي رفضت بدورها فيما بعد الخضوع لقرار ايقاف البث ومن بين هذه القنوات نسمة وحنبعل. وان كانت وضعية هاتين القناتين مختلفة عن البقية لأنهما علكان الرخص قبل 14 جانفي وما عليهما الا التجديد، الا أنهما دخلا في صراع مع الهيئة بعد أن حولت قناة نسمة الموضوع إلى قضية حرية تعبيربين الشرعية القانونية وأحقية البث.

وبالعودة إلى توضيحات الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري وما تنص عليه كراس الشروط فإنّ القناتين 1 مهدّدتين بإيقاف البث نظرا لانتهاء صلاحية الرخص الممنوحة لهما قبل 14 جانفي والتي تجاوزت المدة القانونية وهي 7 سنوات قابلة للتجديد حسب المرسوم 116 وفي المقابل لم يتقدم صاحبا القناتين بملفات تجديد التراخيص قبل يوم 28 سبتمبر الفارط وهو الأجل الذي حددته الـ«هايكا» في هذا الشأن.

ج. العقوبات الصادرة عن السيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري

اتسم المشهد الإعلامي خلال الثلاث سنوات الفارطة بزخم المادة الإعلامية، وسعي وسائل الإعلام إلى جلب انتباه المشاهدين بطريقة قد تتسم بالإشارة أحيانا، إلى درجة قد تصدم المشاهد. ويلاحظ أحيانا هذا الخلط الموجود بين حرية التعبير والإبداع من جهة وبين تجاوز حقوق الانسان من جهة أخرى ليطرح على الساحة مجدّدا ضرورة إعادة النظر في مفاهيمعديدة. مما حذا بالهيئة العليا للاتصال أن تقرر تجميد بث برنامج لمن يجرأ فقط لمدة شهر (تم الطعن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية وتم إلغاؤه).

وهي ليست المرة الأولى، حيث سبقها تجميد برنامج «عندي ما نقلك» لعلاء الشابي لمدة شهر مع خطية بقيمة 200.000 دينار، لخدش الحياء، كما تمّ تجميد بث برنامج

¹⁷ نسمة وحنّىعل

«ناس نسمة نيوز» لمدة شهر على خلفية استضافة ليبيين يحسبان على تيار عبد الحكيم بالحاج والمتهم بالتخطيط لأعمال إرهابية على أراضي تونسية، وهو ما اعتبره البعض سعيا لتسمن الإرهاب.

يخلص بنا القول بأنه ولئن كان من المهم أو ربا من الضروري وجود هيئة تعديلية لتنظيم القطاع الإعلامي، فإنه من الضروري أيضا خلق أطر للتشاور مع أصحاب المهنة للاتفاق معهم على ميثاق شرف يكون هو بمثابة الخط الذي لا يحيدون عنه، كما أنه من الهام بمكان تدعيم المكانة التي حظيت بها حرية التعبير والتي قد تعد أهم مكسب بعد أحاث 14 جانفي.

6. هيئة الحقيقة والكرامة

خصّص القانون عدد 53 لسنة 2013 عنوانه الثاني لهيئة الحقيقة والكرامة (الفصول 16 إلى 70) وهي الهيئة التي ستشرف على مسار العدالة الانتقالية، إلا أنه يجب التذكير منذ البداية أن هيئة الحقيقة والكرامة لن تكون المتدخل الوحيد في المسار بل ستشرف على المسار كمتدخل رئيسي إلى جانب أطراف أخرى ستعود لها قطاعات كاملة من العدالة الانتقالية. وبالنظر في هذا القانون نلاحظ أنه حدد طبيعتها القانونية (أ) وضبط مهامها (ب) وصلاحياتها (ج).

أ. طبيعة الهيئة : « هيئة مستقلة» !

بإحداثه هيئة الحقيقة والكرامة نصّ القانون على أنها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. (الفصل 16) وبهذا التنصيص تكون الهيئة من صنف الهيئات العمومية المستقلة والتي لا تكون امتدادا لأي سلطة أخرى في الدولة سواء التشريعية أو القضائية وخاصة التنفيذية. ولذلك يؤكد الفصل 38 من القانون على أن الهيئة تمارس « مهامها وصلاحياتها بحيادية واستقلالية تامة... ولا يحق لأي كان التدخل في أعمالها أو التأثير في قراراتها». (الفصل 38) إلا أن هذه الاستقلالية تتطلب وضع الضمانات والآليات التي تمكن من العمل وفقا لمبادئ الحياد والاستقلالية ولكن يجب أيضا أن تخضع الهيئة لنوع من الرقابة والمساءلة حتى لا تنفرد بالتصرّف وهو ما يمكن أن يؤدى

إلى الانحراف عن مهامها. إلا أن القانون لم ينص على مثل هذه الرقابة ويبقى الأمر متروكا إذا للتشريع الجاري به العمل فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والقضائية على الهيئات العليا العمومية المستقلة.

ب. اتساع مصام الهيئة وشموليتها

ينص القانون على مجموعة كبرى من المهام التي تعود للهيئة والتي يمكن أن نقسمها إلى مهام واسعة تعود تقريبا بصفة كلية للهيئة ومهام تشارك فيها الهيئة ويبقى الدور الرئيسي فيها لغيرها من المتدخلين الآخرين في مجال العدالة الانتقالية.

- فبالنسبة للمهام التي تعود بصفة تكاد تكون حصرية للهيئة نلاحظ انّها تشمل بالأساس الكشف عن الحقيقة والتعويض وجبر الضرر.

فكشف الحقيقة المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان يعود للهيئة بصفة تكاد تكون شاملة حيث «يغطي عمل الهيئة الفترة الممتدة من الأول من شهر جويلية / تموز قترة إلى حين صدور القانون « أي 31 ديسمبر/ كانون الأول 2013. (الفصل 16) وهي فترة طويلة تشمل أكثر من 58 سنة يعود فيها للهيئة بذلك: «... تحديد كل الانتهاكات وضبطها ومعرفة أسبابها وظروفها ومصدرها والملابسات المحيطة بها والنتائج المترتبة عليها وفي حالات الوفاة والفقدان والاختفاء القسري معرفة مصير الضحايا وأماكن وجودهم وهوية مرتكبي الأفعال التي أدت إليها والمسؤولين عنها» (الفصل 4) ولذلك تكون الهيئة مطالبة بموجب القانون أن تعد تقاريرها السنوية والختامية والتي توثق فيها «الحقائق التي توصلت إليها وتحديد المسؤوليات والاسباب التي ادت إلى الانتهاكات...» (الفصل 67) هذا العمل الهام الذي سيعود للهيئة القيام يمكن أن يتداخل مع ما تقوم به مراكز البحث والدراسات التاريخية والسياسية.

ج. صلاحيات الهيئة :

فيما يتعلق بالتعويض يعود للهيئة صلاحيات واسعة جدا تجعل منها بحق الهيئة المكلفة بالتعويض وجبر الأضرار حيث يعود لها «ضبط المعايير اللازمة لتعويض الضحايا وتحديد صرف التعويضات واتخاذ إجراءات الإحاطة والتعويض الوقتية والعاجلة للضحايا

«. (الفصل 39) هذا العمل سيحتاج من الهيئة عملا شاقا ستكون ملزمة في إطاره بمراعاة « التقديرات المخصصة للتعويض» (الفصل 39) خاصة وانها ستكون المتصرفة في صندوق الكرامة ورد الاعتبار لضحايا الاستبداد» (الفصل 41) هذا الصندوق من شانه رصد الاعتمادات التي سيتم استعمالها في التعويضات وجبر الضرر ورد الاعتبار إلا أن أحد أهم المعوقات أمام تفعيل منظومة التعويض ستكون الإمكانيات والمقدرات المتوفرة خاصة وأن الفصل 11 من القانون ينص على انه « يؤخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتوفرة لدى الدولة عند التنفيذ».

إلى جانب هذه المهام الواسعة يعود للهيئة أيضا أن تقدم ما تشاء من التوصيات والاقتراحات والتدابير الواجب اتخاذها « لحماية حقوق الأفراد وعلى الأخص حقوق النساء والأطفال والفئات ذات الاحتياجات الخاصة والفئات الهشة والتوصيات والإجراءات التي تعزز البناء الديمقراطي وتساهم في بناء دولة القانون والمتعلقة بالإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية والأمنية والقضائية والإعلامية والتربوية والثقافية وغيرها...» (الفصل 67) ويبقى الإشكال مطروحا فيما يتعلق بكيفية تفعيل هذه التوصيات والمقترحات خاصة وان الهيئة تنهي عملها بعد مدّة أقصاها خمس سنوات من تاريخ تسمية أعضائها. (الفصل 18).

هذه المهام الواسعة تقابلها مهام تتقاسمها الهيئة مع غيرها من المتدخلين في مسار العدالة الانتقالية وخاصة القضاء.

المهام المشتركة مع القضاء وتتمثل أساسا في المهام المتعلقة بالتتبع والمساءلة والمتعلقة بالتحكيم. ذلك أن المساءلة والمحاسبة هي من « اختصاص الهيئات والسلطات القضائية والادارية حسب التشريعات الجاري بها العمل » (الفصل 7) وفيما يتعلق بقضايا انتهاك الحقوق الانسان ينص القانون على احداث دوائر قضائية متخصصة (الفصل 8). ولذا لا يعود لهيئة الحقيقة والكرامة إلا أن تحيل على النيابة العمومية « الملفات التي ثبتت لها فيها ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الانسان (الفصل 42). إلا أنه وفي مجال التحكيم يعود للهيئة من خلال لجنة التحكيم والمصالحة التي تحدث داخل الهيئة (الفصل 45). أن

الم إدراج فصل خاص بصندوق الكرامة ورد الاعتبار لضحايا الاستبداد في قانون الميزانية العامة للدولة ل سنة2014وقد أثار ذلك جدلا واسعا داخل الطيف السياسي.

تبت في المصالحة المتعلقة ملفات الفساد المالي (بتوفر شروط ضبطها الفصل 46) ويترتب عن تنفيذ بنود المصالحة إيقاف المحاكمة أو إيقاف تنفيذ العقوبة على أن يستأنف التتبع او المحاكمة أو العقوبة إن ثبت أن مقترف الانتهاك قد تعمد إخفاء الحقيقة (الفصل 45).

أما فيما عدى ذلك من الانتهاكات الأخرى فإن قرار لجنة التحكيم والمصالحة لا يحول دون مساءلة مرتكبي الانتهاكات على أن يؤخذ قرارها بعين الاعتبار عند تقدير العقاب (الفصل 45)¹⁹. هذه المهام الكثيرة تتطلب أن يكون للهيئة صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بها.

كل هذه الاسباب دفعت نحو تفعيل مسار العدالة الانتقالية، حيث وقّعت تونس، مشروعًا جديدًا لـ « دعم تفعيل مسار العدالة الانتقالية »، مع كل من برنامج الأمم المتحدة للإنماء والمفوضية السامية لحقوق الإنسان بقيمة 5 ملايين دولار.

ومن بين أهداف المشروع الجديد دعم هيئة "الحقيقة والكرامة" في تركيز هياكلها لتكون قادرة على الاضطلاع بمهامها طبقا للمعايير الدولية وكذلك دعم منظمات المجتمع المدنى لمراقبة مسار العدالة الانتقالية 0 .

و كخطوة ثانية نحو تفعيل مسار العدالة الانتقالية، صدر قرار يضبط النظام الداخلي لهيئة الحقيقة و الكرامة 12 , يتضمن 97 فصلا و يضبط مهام الهيئة، تركيبتها، مصادر تمويلها و بعض الأحكام الانتقالية.

¹⁹ أنظر في هذا الصدد عفيف الجعيدي، المفكرة القانونية العدد 7 يناير 2013 ص18.

²⁰ وهتد المشروع الجديد من مطلع أوت 2014 إلى 31 جويلية 2017 وتبلغ تكلفته 5 ملاين دولار، تم الحصول على 3 ملاين دولار من كل من الاتحاد الأوروبي وألمانيا، ويعمل القائمون على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحصول على الباقي من جهات أخرى.

¹² قرار عدد 1 لسنة 2014 مؤرخ في 22 نوفمبر 2014 يتعلق بضبط النظام الداخلي لهيئة الحقيقة والكرامة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد95 مؤرخ في25 نوفمبر 2014، ص 3046.

إطار رقم 4:

النظام الداخلي لهيئة الحقيقة

هيئة الحقيقة والكرامة هيئة عمومية مستقلة تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مقرّها تونس العاصمة. وتتمتّع الهيئة في مجال اختصاصها بسلطة اتّخاذالقرارات لتسيير مختلف مهامها وإنجازها ولها كامل الصلاحيات للقيام بواجباتها المنصوص عليها بالقانون الأساسي للعدالة الانتقالية.

أما فيما يخص التركيبة، فتتركب الهيئة من مجلس الهيئة ورئاستها ولجنة الفحص الوظيفي وإصلاح المؤسسات ولجنة التحكيم والمصالحة والجهاز التنفيذي .يلتزم أعضاء الهيئة وأعوانها وعملتها والمتعاونون معها بالمحافظة على السرالمهني وبواجب التحفظ، ويحجر عليهم إفشاءأعمال الهيئة أونشرها خارج ما يصدر في تقاريرها وبلاغاتها .كما يتعين عليهم المحافظة على سرية كل ما بلغ إلى علمهم من وثائق أوبيانات أوشهادات أومعلومات أو مواد.

و لعل التحدي الأكبر بالنسبة لهيئة الحقيقة و الكرامة، هو مدى نجاحها في إرساء منظومة العدالة الانتقالية، في ظل مناخ سياسي غير مستقر، لا تزال تحكمه الحسابات و التجاذبات، التي قد تعيق تقدم عملها في قادم الأيام.

الحوصلة

الجزء الثالث

والتوصيات

لم تشهد مؤسسات و هياكل حقوق الانسان الرسمية في تونس اي تطور هام منذ نهاية سنة 2013 ذلك ان كل الاهتمام السياسي و المدني كان قد انحصر منذ قرابة الاربع سنوات في المسائل التاسيسية وخاصة الدستور و المسار الانتخابي.

1. عديد النقائص

مقارنة بما كنا تعرضنا له في الدراسة الاولى نلاحظ ان وضع الهياكل الرسمية لحقوق الانسان لم يتغير كثيرا و هو ما نلاحظه من خلال عديد النقائص.

- 1.1 بقاء كل المراصد الوطنية و مراكز البحث ذات الصلة بحقوق الانسان على حالها سواء في حالة جمود و عدم نشاط او تنشط بنفس الاسلوب و بنفس التركيبة السابقة.
- 2.1 مواصلة إحتواء الجهاز الحكومي على و زارة مكلفة بحقوق الانسان و هي وزارة العدل و حقوق الانسان و العدالة الانتقالية و ذلك رغم معارضة قطاع كبير من المجتمع المدني لوجود مثل هذه الوزارة و رغم التوصية السابقة لإعادة النظر في الجدوى من وزارة لحقوق الانسان و الملاحظ انه في الاستراتيجية التي اعدتها الوزارة للفترة 2016-2014 يتواصل التنصيص فيه على الوزارة المكلفة بحقوق الانسان و على دعم و تطوير قدراتها.
- 3.1 مواصلة الهياكل "المستقلة" ذات العلاقة المباشرة بحقوق الانسان و هي هيئة حقوق الانسان والحريات الاساسية و هيئة حماية المعطيات الشخصية العمل بنفس الاسلوب و الغياب بصفة مدهشة عن الحياة العامة و ما يحدث فيها.
- 4.1 عرف تفعيل الهياكل المحدثة مشاكل و تجاذبات سياسية عديدة افضت إلى تفعيل هيئة الانتخابات بعد مارطون طويل لم يحسم إلا بتدخل القضاء الاداري و التوافق عليها في إطار الحوار الوطني. إلا ان هيئة مكافحة التعذيب و التي صدر قانونها منذ أكتوبر 2013 و اعلن عن فتح باب الترشح لعضويتها منذ نوفمبر 2013 لم تحدث بعد و لم يتم التوافق على أعضائها و بقيت هيئة وهمية.

5.1 لم يتم تدعيم اي جهاز لامركزي لحقوق الانسان سواء بدعم جهاز ومرفق الموفق الاداري و لا بتفعيل مكاتب العلاقات مع المواطن من منظور تدعيم حقوق الانسان وولوجه إلى حقوقه الانسانية.

2. بعض الإيجابيات

على مستوي اكثر إيجابية نلاحظ ان بعض الهياكل الرسمية قد شهدت بعض التطورات و الفاعلية إلى جانب بعض المشاريع الهامة:

- 1.2 منذ نهاية 2013 تم إحداث هيئة الحقيقة و الكرامة المكلفة بمسار العدالة الانتقالية و تم تركيز الهيئة و انتخاب اعضائها منذ جوان 2014 و شرعت الهيئة في قبول الشكاوي و الملفات منذ 15 ديسمبر 2014 هذا الاحداث و التركيز لم يخلو من العديد من الانتقادات من قبل المجتمع المدني و لم يخلو من الاستقالات التي عرفتها الهيئة.
- 2.2 تأكيد الهيئة العليا للإتصال السمعي البصري لمكانتها في مشهد هيئات حقوق الانسان و بدأت بإنتاج فقهها و بإصدار كراسات الشروط المنظمة لوسائل الاعلام و التي احتوت على شروط اساسية لحماية حقوق الانسان و صورة المراة و حماية الطفل و اصدرت قراراتها بإيقاف برامج لم تحترم فيها حقوق الانسان و كرامته.
- 3.2 تأكيد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لدورها و نجاحها في تثبيت حق الانسان في الحياة السياسية و تنظيمها لثلاث إنتخابات في زمن لم يتجاوز الشهرين.
- 4.2 إحتواء الدستور الجديد على مجموعة هامة من الهيئات و الهياكل ذات الصلة بحقوق الانسان إلا انه لم يبدأ بعد بتفعيل هذه الهياكل من خلال إصدار القوانين المتعلقة بها بإستثناء مشروعين اولهما تقدمت به الحكومة التونسية و عرض على مجلس الوزراء في 19 نوفمبر 2014 و يتعلق بهيئة حقوق الانسان اما المشروع الثاني فقد عملت على إعداده منظمات المجتمع المدني البيئي و تم عرضه في 20 ديسمبر 2014 في إطار استشارة مع مكونات المجتمع المدني و تعلق المشروع بهيئة التنمية المستدامة و حقوق الاجيال القادمة.

3. التوصيات

هذه النقائص في مجال هيئات و هياكل حقوق الانسان لم يعد من مبرر لتواصلها خاصة و انه بصدور الدستور الجديد منذ قرابة السنة يتوجب ان تبدا الورشات الحقيقية لإعادة النظر في هياكل حقوق الانسان الموجودة و تفعيل ما تم إحداثه و إحداث ما تم التنصيص عليه دستوريا و تكون توصياتنا الاولية كما يلى:

- 1.3 تفعيل الهياكل الرسمية الراكدة و إعادة النظر في تركيبتها و طرق عملها و نظامها القانوني واساسا هيئة حماية المعطيات الشخصية و هيئة حقوق الانسان و الحريات الاساسية،
- 2.3 التعجيل بإرساء هيئة مكافحة التعذيب لتكون اول الهيئات لسنة 2015 و منحها كل الوسائل المادية و البشرية للقيام بعملها،
- 3.3 بداية تفعيل الهيئات الدستورية ذات الصلة بحقوق الانسان بإعداد مشاريع قوانين في إطار مسارات تشاركية يمكن ان يعود لمكونات المجتمع المدني المبادرة بصياغة هذه المشاريع وفقا لمبادئ باريس وإستنادا لتجارب وطنية و اجنبية ناححة.
- 4.3 إطلاق دراسات لتقييم دور الهياكل الرسمية لحقوق الانسان لتحديد مواطن الخلل فيها و بيان كيفية تفعيلها و تحسينها و إستجابتها لمبادئ هياكل حقوق الانسان،
- 5.3 إعادة النظر و دراسة مجالات لامركزية حقوق الانسان و كيفية تجذيرها و ترسيخها في التقاليد الادارية.
- 6.3 لإضفاء النجاعة على دور الهيكل الحكومي لحقوق الإنسان لم يعد يستقيم إحداث وزارة لحقوق الإنسان خاصة مع وجوب إرساء الهيئة الدستورية لحقوق الإنسان، و لذا يكون من الأجدر و الأنجع إلحاق مستشار أو منسق لحقوق الإنسان برئاسة الحكومة.

- 7.3 لدعم حوكمة حقوق الإنسان يتوجب دعم شفافية الهياكل المتداخلة و ذلك بإحداث قاعدة بيانات حقوق الإنسان و خارطة المتدخلين في هذا المجال،
- 8.3 تدعيم دور الهيئة الدستورية لحقوق الإنسان بالتنصيص صراحة على تفرغ أعضائها و جعلها الهيئة العليا التي تشرف على كافة حالات حقوق الإنسان و التي تنسق بين مختلف المتدخلين و ذلك بإحداث مجلس صلبها لهؤلاء المتدخلين على في ذلك المجتمع المدنى،
- 9.3 جعل إحداث قاعدة بيانات حقوق الإنسان و مؤشرات حقوق الإنسان من أولى اهتمامات الهيئة الدستورية لحقوق الإنسان،
- 10.3 تدعيم دور المجتمع المدني في هياكل حقوق الإنسان سواء المتخصصة (القطاعية) او الشاملة كهيئة حقوق الإنسان و ذلك بتخصيص ثلث الأعضاء للمجتمع المدني،
- 11.3 وجوب أن يلعب المجتمع المدني دوره في رقابة كل هذه الهياكل و غيرها و خاصة مجلس نواب الشعب الذي سيصدر القوانين القادمة في مجال حقوق الإنسان و يقوم المجتمع المدني لدى هذا المجلس بدور "بوصلة حقوق الإنسان"،
- 12. 3 المبادرة باستثمار نتائج الدراسة و تقديم حوصلتها للفاعلين الرسميين في مجال حقوق الإنسان من ناحية و البدء في تنظيم لقاءات و حوارات قطاعية مع مختلف المتدخلين لتحديد جدوى بقائهم و دورهم المستقبلي في مجال حقوق الإنسان.

- **3-10.** Renforcer le rôle de la société civile dans les structures des droits de l'Homme, qu'elles soient spécialisées (sectorielles) ou globales, telle que l'instance des droits de l'Homme, et ce en réservant le tiers des membres à la société civile.
- **3-11.** Il faut que la société civile joue son rôle dans le contrôle de toutes ces structures, et notamment la Chambre des Représentants du Peuple qui promulguera les lois à venir dans le domaine des droits de l'Homme. La société civile aura, auprès de la Chambre, le rôle d'une « Observatoire des droits de l'Homme ».
- 3-12. Agir avec célérité à exploiter les résultats de cette étude, en présenter les conclusions aux acteurs officiels dans le domaine des droits de l'Homme d'une part, et commencer à organiser des rencontres et des débats sectoriels avec les différents intervenants d'autre part, afin de définir l'opportunité de les voir continuer leur travail et leur rôle à l'avenir dans le domaine des droits de l'Homme.

- 3-3. Commencer la mise en œuvre des instances constitutionnelles ayant trait aux droits de l'Homme, et ce par l'élaboration de projets de lois dans un cadre de processus participatifs qui pourraient permettre aux organisations de la société civile d'avoir l'initiative dans la rédaction de ces projets conformément aux Principes de Paris et en s'inspirant des expériences nationales et étrangères réussies.
- **3-4.** Elaborer des études visant à évaluer le rôle des structures officielles des droits de l'Homme, afin d'en déceler les lacunes et d'œuvrer à les combler, d'en améliorer le fonctionnement pour qu'elles répondent aux exigences des principes régissant les structures des droits de l'Homme.
- **3-5.** Revoir et étudier les domaines de décentralisation des droits de l'Homme et les moyens de les enraciner dans les pratiques administratives.
- 3-6. Pour donner au rôle de la structure gouvernementale des droits de l'Homme de l'efficacité, il n'est plus adéquat de mettre en place un ministère des droits de l'Homme, surtout avec l'obligation de concrétiser l'instance constitutionnelle des droits de l'Homme. Il serait plus efficient d'attacher un conseiller ou un coordinateur pour les droits de l'Homme auprès de la présidence du gouvernement.
- 3-7. Pour renforcer la gouvernance des droits de l'Homme, il faut renforcer la transparence au sein des structures intervenant dans ce domaine, et ce par la création d'une base de données des droits de l'Homme et une carte des structures intervenantes.
- 3-8. Renforcer le rôle de l'instance constitutionnelle des droits de l'Homme, et ce en mentionnant expressément l'emploi de ses membres à temps plein au sein de l'instance, pour en faire la Haute Instance qui supervise tous les cas des droits de l'Homme et coordonne les actions des différents intervenants par la création en son sein d'un conseil des intervenants, y compris la société civile.
- **3-9.** Faire de la création d'une base de données des droits de l'Homme l'une des premières préoccupations de l'instance constitutionnelle des droits de l'Homme.

- **2-3.** L'ISIE s'est affirmée dans son rôle et a réussi dans l'affirmation du droit de l'Homme à la vie politique. Ainsi, elle a organisé trois élections en deux mois.
- 2-4. La nouvelle Constitution mentionne une belle batterie d'instances et de structures en relation avec les droits de l'Homme. Cependant, leur mise en œuvre n'a pas encore vu le jour, faute de promulgation de lois les concernant, à part deux projets de loi : quant au premier, proposé par le gouvernement et discuté au conseil des ministres le 19 novembre, il se rapporte à l'Instance des droits de l'Homme. Le second projet a été élaboré par quelques organisations de la société civile et présenté le 20 décembre dans le cadre d'une consultation qui a réuni les différentes composantes de la société civile œuvrant dans la protection de l'environnement et le développement durable. Ce projet porte sur la création d'une instance pour le développement durable et les droits des générations futures.

3. RECOMMANDATIONS

Ces lacunes dans le domaine des Instances et des structures des droits de l'Homme que nous avons mentionnées, n'ont plus désormais de raison d'être, surtout qu'avec la promulgation de la nouvelle constitution depuis près d'une année, l'on devait voir de vrais chantiers commencer leurs travaux, afin de réviser les structures existantes des droits de l'Homme, mettre en œuvre les structures créées et créer celles qui sont mentionnées dans la constitution. Nos recommandations préliminaires sont donc les suivantes :

- **3-1.** Mettre en œuvre les structures officielles qui sont en veilleuse, revoir leurs compositions, leurs méthodes de travail, leurs statuts juridiques. Il s'agit ici notamment de l'Instance de protection des données personnelles et de l'Instance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.
- **3-2.** Accélérer la mise en place de l'Instance de lutte contre la torture, afin qu'elle soit la première instance mise en place en 2015, et la doter de tous les moyens matériels et humains lui permettant d'accomplir sa tâche.

œuvre l'Instance des élections (ISIE) après un long marathon qui n'a pris fin que par l'intervention de la justice administrative d'une part, et par le biais d'un consensus dans le cadre du dialogue national d'autre part. Cependant, l'Instance de prévention contre la torture, dont la loi a été promulguée depuis octobre 2013 et l'ouverture des candidatures des membres depuis novembre 2013, n'a pas encore été créée, et un accord quant à ses membres ne s'est pas réalisé.

1-5. Aucun organe décentralisé pour les droits de l'Homme n'a été renforcé, que ce soit par le biais de l'élargissement du service du médiateur administratif, ou par la mise en œuvre des bureaux des relations avec le citoyen, dans une optique de renforcement des droits de l'Homme et l'accès du citoyen à ses droits humains fondamentaux.

2. QUELQUES ASPECTS POSITIFS

Si nous considérions les choses d'un point de vue plus positif, nous constatons que quelques structures officielles ont vu quelques évolutions et quelque efficacité, à coté de quelques projets importants.

- 2-1. Dès la fin de 2013, on procéda à la création de l'Instance Vérité et Dignité (IVD), chargée du processus de la justice transitionnelle. L'instance a été mise en place, ses membres ont été élus depuis juin 2014. L'IVD a commencé à recevoir les doléances et les dossiers depuis le 15 décembre 2014. Cependant, cette création et cette mise en place n'ont pas été sans susciter beaucoup de critiques de la part de la société civile d'une part, et sans provoquer la démission de quelques membres d'autre part.
- 2-2. La confirmation de la HAICA comme institution ayant sa place dans le paysage des instances s'occupant des droits de l'Homme. Elle s'est déjà attelée à produire sa jurisprudence, elle a aussi publié ses cahiers des charges organisant les médias et mentionnant les conditions essentielles visant à protéger les droits de l'Homme, l'image de la femme et les droits de l'enfant. La HAICA a par ailleurs émis des décisions de suspendre la diffusion de quelques émissions où les droits de l'Homme et sa dignité n'ont pas été respectés.

Les institutions et les structures des droits de l'Homme en Tunisie n'ont connu aucune évolution importante depuis la fin de 2013. En effet, toute l'attention, tant au niveau politique que civil, s'est focalisée depuis près de quatre ans sur les questions constituantes et notamment sur la Constitution et le processus électoral.

1. PLUSIEURS LACUNES:

En comparaison avec ce que nous avions évoqué lors de notre première étude, nous constatons que la situation des structures officielles des droits de l'Homme n'a pas beaucoup changé. C'est ce qui ressort de plusieurs lacunes

- 1-1. Tous les observatoires nationaux et les centres de recherches ayant trait aux droits de l'Homme sont restés tels qu'ils étaient, dans un état d'immobilité et d'absence d'activité ou bien ils sont actifs de la même manière et avec la même structure que précédemment.
- 1-2. L'on continue à trouver, au sein de l'appareil du gouvernement, un ministère chargé des droits de l'Homme. Il s'agit du ministère de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, et ce, en dépit de l'opposition exprimée par une large frange de la société civile à l'existence d'un tel ministère et en dépit d'une précédente recommandation appelant à remettre en question l'efficience d'un ministère des droits de l'Homme. D'ailleurs, nous constatons que la stratégie élaborée par le ministère pour la période 2014 2016, mentionne toujours le ministère chargé des droits de l'Homme et les moyens de développer et renforcer ses capacités.
- 1-3. Les structures « indépendantes » en relation directe avec les droits de l'Homme, telles que « La Commission des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », « l'Instance de protection des données à caractère personnel », continuent à travailler de la même manière et dans éloignement étonnant de la vie publique et de se qui s'y passe.
- **1-4.** La mise en œuvre des structures nouvellement créées a connu beaucoup de problèmes et de tiraillements politiques qui ont abouti à mettre en

Troisième Partie

Conclusion & Recommandations

est interdit de divulguer les travaux de l'instance et de les diffuser, en dehors de ses rapports et de ses communiqués. Ils sont aussi tenus de garder le secret à propos de tous les documents, données, témoignages, informations ou matériaux dont ils auront connaissance.

Le plus grand défi que doit relever l'IVD est peut être de réussir à mettre en place un système de justice transitionnelle dans un climat politique instable, encore régi par les calculs et les tiraillements qui pourraient entraver l'avancement de ses travaux dans les semaines à venir.

Encadré 6:

PROJET: RENFORCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

La Tunisie a signé un nouveau projet de « renforcement de la mise en œuvre du processus de la justice transitionnelle » avec le PNUD et le HCDH, d'une valeur de 5 millions de dollars.

L'un des objectifs de ce nouveau projet est de renforcer l'IVD dans la mise en place de ses structures afin qu'elle soit à même d'accomplir les missions qui lui sont dévolues conformément aux standards internationaux.

Ce projet vise aussi le renforcement des organisations de la société civile dans leur contrôle de la marche du processus de la justice transitionnelle. ²²

6.4. Règlement intérieur de l'IVD

Par arrêté²³ pris par sa présidente, l'IVD s'est dotée d'un règlement intérieur, qui a précisé certaines des dispositions de la loi du 24 décembre 2013. Selon ce règlement :

L'Instance Vérité et Dignité est une instance publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son siège est à Tunis.

L'IVD, dans le cadre de ses compétences, est dotée du pouvoir décisionnel pour gérer et accomplir ses différentes missions. Elle dispose de toutes les prérogatives lui permettant d'accomplir les tâches qui lui sont dévolues telles que mentionnées dans la loi organique de la justice transitionnelle.

Quant à sa composition, l'IVD se compose d'un conseil de l'Instance, d'un président, d'une commission d'examen fonctionnel et de réforme des institutions, d'une commission d'arbitrage et de conciliation et d'un organe exécutif.

Les membres, les fonctionnaires, les ouvriers et les collaborateurs de l'IVD sont tenus de respecter le secret professionnel et le devoir de réserve. Il leur

⁻ Le nouveau projet s'étend du début du mois d'aout 2014 au 31de juillet 2017, pour un coût de 5 millions de dollars. L'Union Européenne et l'Allemagne ont déjà fait un don de 3 millions de dollars. Les responsables du PNUD sont en train de trouver le montant restant, chez d'autres parties.

²³ - Arrêté 2014 – 1, du 22 novembre 2014, relatif à la définition du Règlement intérieur de l'Instance Dignité et Vérité, JORT n°95, du 25 novembre 2014, p.3406.

dans un délai de cinq ans à compter de la date de nomination de ses membres (Article 18).

A coté de ces larges attributions, l'IVD a d'autres fonctions qu'elle doit accomplir avec certains intervenants dans le processus de la justice transitionnelles, et notamment l'autorité judiciaire.

- Les missions en commun avec cette autorité sont essentiellement celles relatives aux poursuites judiciaires, à la redevabilité et à l'arbitrage, car « l'application des principes de redevabilité et de l'obligation de rendre compte relève de la compétence des Instances et pouvoirs judiciaires et administratifs, conformément à la législation en vigueur » (Article7). Quant aux affaires de violation des droits de l'Homme, la loi mentionne la création de chambres spécialisées (Article 8). Ainsi, l'IVD ne dispose que de la transmission au ministère Public « des dossiers dans lesquels sont prouvées des violations graves aux droits de l'Homme » (Article 42). Cependant, et dans le cadre de l'arbitrage, il revient à l'IVD, par le biais de la commission d'arbitrage et de conciliation créée en son sein (Article45), de prononcer une sentence arbitrale concernant les dossiers de corruption financière (selon les conditions définies à l'article 46). L'application des clauses de la transaction dans les dossiers de corruption financière entraîne l'arrêt du procès ou l'arrêt de l'exécution de la peine. Toutefois, les poursuites, le procès ou l'exécution de la peine reprennent s'il est prouvé que l'auteur des violations a délibérément caché la vérité (Article 45).

A part ce type de violations, la décision de la commission d'arbitrage et de conciliation n'empêche pas la redevabilité des auteurs des violations. Cette décision est prise en considération dans l'appréciation des peines (Article 45)21. Il va sans dire que ces nombreuses missions exigent que l'IVD soit dotée de larges attributions qui lui permettent de les accomplir.

²¹ 4 – cf. Afif Jiydi, Al Mufakkira al Qanuniya (l'Agenda Juridique), n°.7, Janvier 2013, p.18 (www.legal-agenda.com).

De ce fait, l'instance est tenue, de par la loi, d'élaborer des rapports annuels et un rapport global et final dans lesquels elle mentionne les vérités établies après vérification et investigation, la détermination des responsabilités, et les motifs des violations (..) (Article 67). Ce travail important dont l'instance est chargée, peut interférer avec les travaux des centres d'études et de recherches historiques et politiques.

6.3. Prérogatives de l'IVD

Concernant les indemnisations, l'IVD dispose de très larges prérogatives qui en font réellement l'instance chargée de l'indemnisation et de la réparation des préjudices, car l'une de ses missions est « la définition des critères requis pour le dédommagement des victimes » (Article 39). Cette mission nécessitera de grands efforts et un travail pénible où elle sera amenée à tenir « compte des estimations prévues pour le dédommagement » (Article 39), surtout qu'elle sera chargée de la gestion du «Fonds de dignité et de réhabilitation des victimes de la dictature» (Article 41)²⁰ Ce fonds aura la tâche de trouver les crédits qui seront alloués aux indemnisations, aux réparations des préjudices et à la réhabilitation. Mais l'un des obstacles majeurs se dressant devant la mise en œuvre de ce système de dédommagement, sera le volume des moyens mis à sa disposition, surtout que l'article 11 de la loi dispose que « sont pris en considération les moyens dont dispose l'Etat lors de la mise en application ».

Outre ces larges attributions, il revient aussi à l'IVD, de présenter les recommandations, propositions et mesures qu'elle juge appropriées à la protection des droits individuels et particulièrement ceux de la femme, de l'enfant, des catégories ayant des besoins spécifiques et des catégories vulnérables, les recommandations, propositions et procédures destinées à renforcer la construction démocratique et à contribuer à l'édification de l'Etat de droit, les recommandations et les propositions relatives aux réformes politiques, administratives, économiques, sécuritaires, judiciaires, médiatiques, éducatives, culturelles et autres réformes... (Article 67).

Cependant, reste le problème des modalités de mise en œuvre de ces recommandations et propositions, surtout que l'IVD doit terminer son travail

²⁰ 4 – Un article réservé au « Fonds de la Dignité et de la Réhabilitation des victimes de la dictature » a été inséré dans la loi du budget général de l'Etat pour l'année 2014, ce qui a provoqué un large débat dans la classe politique.

cette raison que l'article 38 de cette loi affirme que « l'instance exerce ses missions et ses attributions en toute neutralité et indépendance, » (...) et que « nul n'a le droit d'intervenir dans les activités de l'instance ou d'influencer ses décisions ». Mais cette indépendance exige la mise en place de garanties et de mécanismes lui permettant de travailler conformément aux principes de neutralité et d'indépendance. Cependant, l'IVD doit, de son côté être soumise à quelque contrôle et redevabilité afin de la prémunir contre tout abus, ce qui la conduirait à s'écarter de ses missions. Toutefois, la loi ne mentionne pas un tel contrôle, et c'est la législation en vigueur qui déterminera les modalités du contrôle administratif et judiciaire exercé sur les instances supérieures publiques indépendantes.

6.2. Etendue et exhaustivité des attributions de l'IVD

La loi mentionne un grand nombre d'attributions dévolues à l'IVD. Ces attributions peuvent être réparties en deux catégories : 1°- des attributions qui sont presqu'exclusivement de son ressort ; 2° des missions auxquelles elle participe tout en laissant le premier rôle à d'autres intervenants dans le domaine de la justice transitionnelle.

 Pour les attributions qui sont presqu'exclusivement du ressort de l'IVD,
 l'on constate qu'elles englobent essentiellement le dévoilement de la vérité, la réparation et l'indemnisation.

Le dévoilement de la vérité sur les violations des droits de l'homme est du ressort de l'instance d'une manière presque totale, puisque « l'activité de l'instance couvre la période allant du 1er juillet 1955 jusqu'à la date de promulgation de la présente loi. », soit le 31 décembre 2013 (article 17). C'est une longue période qui couvre plus de 58 ans, et pour laquelle l'instance aura pour tâche, « la détermination et l'identification de toutes les violations, la recherche de leurs causes, leurs circonstances, leur origines, et les conditions dans lesquelles elles se sont produites, ainsi que les résultats qui en découlent, et en cas de décès, de disparition, de disparition forcée, connaître le sort et la localisation des victimes et l'identité des auteurs et responsables des actes qui en sont à l'origine. », (Article 4).

D'ailleurs, ce n'était pas la première fois que cela arrive : la HAICA avait précédemment décidé de faire suspendre l'émission « J'ai quelque chose à vous dire » (Andy ma N'qollek) pour une période d'un mois, avec une amende de 200.000dinars, pour atteinte à la dignité humine. Fut aussi suspendue la diffusion de l'émission « Ness Nessma News » pour un mois, sur fond d'invitation de deux libyens sympathisant avec le courant de Abdelhakim Belhadj, soupçonné d'avoir planifié des actes terroristes sur le sol tunisien, invitation considérée par certains comme une tentative de blanchiment du terrorisme.

En conclusion, nous sommes en mesure de dire que, s'il est important ou peut-être indispensable d'avoir une Instance de régulation pour mieux organiser le secteur des médias, il n'est pas moins important aussi de créer des cadres visant à mettre en place des consultations avec les professionnels du secteur en vue de se mettre d'accord sur une charte d'honneur qui serait une ligne de conduite dont personne ne dévie. Il est extrêmement important aussi de renforcer la place qu'occupe la liberté d'expression qui est considérée comme l'acquis essentiel après le 14 janvier.

6. L'Instance Vérité et Dignité¹⁹

La loi n° 2013-53 du 24 décembre 2013 a réservé son titre II à l'Instance Vérité et Dignité (articles 16 à 70), qui est chargée de superviser le processus de la justice transitionnelle. Cependant, il faudrait rappeler, de prime abord, que l'IVD ne sera pas l'unique intervenant dans ce processus. Elle aura la tâche de le superviser et d'être ainsi l'intervenant majeur à coté d'autres intervenants qui auront la charge de pans entiers de la justice transitionnelle. En examinant cette loi, nous constatons qu'elle en a défini la nature juridique (A), les missions(B) et les prérogatives(C).

6.1. Nature de l'instance : « Instance Indépendante »

En créant l'IVD, la loi mentionne que c'est une instance indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative (art : 16). Ainsi, cette instance est dans la catégorie des instances publiques indépendantes, qui ne sont le prolongement d'aucun autre pouvoir de l'Etat, ni le législatif, ni le judiciaire et ni encore moins le pouvoir exécutif. C'est pour

¹⁹ Voir pour plus de détails concernant le projet de loi relative à l'IVD, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 101-105.

5.2. Les chaines de radio et de télévision et la question d'octroi des permis

La HAICA a octroyé, des permis à quelques chaines de radio et de télévision. Mais elle a refusé quelques autres dossiers, ce qui a provoqué le mécontentement d'un grand nombre de propriétaires et de dirigeants de stations de radio et de télévision. Ceux-ci ont refusé de se soumettre aux décisions de suspendre leurs émissions. Parmi ces chaines, figurent « Nessma » et « Hannibal ». Si la situation de ces deux chaines est différente de celle du reste des chaines, car elles avaient obtenu leur licence avant le 14 janvier, et elles n'avaient qu'à les renouveler, elles sont, pourtant entrées en conflit avec la HAICA lorsque la chaine « Nessma » considéra qu'il s'agit là d'une question qui a trait à la liberté d'expression prise entre la légalité juridique et le droit acquis à l'émission.

En référant aux éclaircissements de la HAICA et au vu des cahiers des charges, les deux chaines ¹⁸ sont menacées de devoir suspendre leurs émissions pour épuisement des délais des licences qui leur avaient été octroyées avant le 14 janvier 2011, et qui ont dépassé la durée règlementaire de 7ans, renouvelable selon le décret-loi 116, mais les propriétaires des deux chaines n'ont pas déposé de dossiers de renouvellement de licence avant le 28 septembre 2014, date butoir fixée par la HAICA.

5.3. Les sanctions prononcées par la Haica

Le paysage médiatique tunisien s'est caractérisé durant les trois dernières années par un foisonnement de thèmes pouvant servir de matières médiatiques et par les efforts déployés par les médias afin d'attirer l'attention du public en usant de moyens d'expression directs au point de choquer parfois les auditeurs ou les téléspectateurs. On a constaté à maintes reprises l'amalgame entre la liberté d'expression et de création d'une part, et le dépassement ou non respect des droits de l'Homme d'autre part. Aussi, la nécessité de remettre en question plusieurs notions et concepts fut – elle à l'ordre du jour. C'est ainsi que la HAICA a été amenée à décider de geler la diffusion de l'émission « Pour celui qui ose exclusivement » (Liman yajr'u faqat) pendant un mois. (Un recours à cette décision a été déposé auprès du tribunal administratif qui a annulé cette décision).

^{18 3 –}Nessma et Hannibal

ailleurs, la chaine ne doit pas être utilisée à des fins de propagande ou de marketing pour son propriétaire.

La Haica a, en outre, œuvré à réviser les permis octroyés aux chaines de radio et de télévision dont la durée est épuisée.

Encadré 5:

LES GRANDS AXES DES CAHIERS DES CHARGES DE LA HAICA

Les cahiers des charges tournent autour de trois axes :

- 1° les conditions à remplir pour se porter candidat à l'obtention d'une licence :
- 2° l'engagement du détenteur d'une licence à ce que les contenus des programmes de la chaine respectent la déontologie de la profession, garantissent le droit de la femme à avoir une présence équitable dans les médias, la rupture avec les stéréotypes, la propriété intellectuelle et morale, et la transparence financière ;
- 3° les modalités de l'exercice de la HAICA de son rôle de régulation.

Une annexe a été réservée à la protection des enfants et de leurs droits. Le détenteur d'une licence s'engage à respecter un ensemble de règles fixant les modalités de traitement des thèmes relatifs à l'enfant et à son image, tout en s'astreignant à observer des indices pertinents visant à protéger l'enfant contre quelques contenus médiatiques.

En réaction au contenu de ces cahiers des charges concernant les chaines de radio et de télévision, le syndicat tunisien des directeurs d'entreprises d'information a publié une déclaration où il a vivement critiqué ce contenu considéré par ces professionnels du secteur comme des conditions injustes et comme un indice grave qui pourrait entraver la liberté de l'information.

Cette mention reflète l'indépendance fonctionnelle dont jouit la Haica, dirigée par le conseil de l'Instance, tel que stipulé à l'article 9, ce qui représente une garantie supplémentaire à son indépendance fonctionnelle.

Font partie des prérogatives de la Haica, selon les articles 15 et 16, celles de contrôle et de décision, qui lui ont permis de publier quatre cahiers des charges, dont la création s'inscrit dans « la consécration d'un paysage médiatique audiovisuel pluraliste, diversifié et équilibré de nature à respecter les valeurs de liberté, d'égalité, et la diffusion des valeurs de citoyenneté et de démocratie » et ce « dans le cadre de la promotion de la programmation, et de la diffusion en vue d'une participation effective à la réalisation de la démocratie en garantissant la diversité culturelle et la liberté d'expression pour toutes les tendances intellectuelles et créatives »¹⁷.

Malgré tout cela, ces cahiers des charges ont soulevé de vives critiques, surtout de la part du syndicat des patrons des entreprises d'information.

5.1. Publication des cahiers des charges

Après plusieurs années d'attente et l'entrée du secteur de l'audio visuel dans un état de chaos, la Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle publie des cahiers des charges qui seront désormais mis en œuvre. Les membres de la HAICA ont affirmé que la publication de ces cahiers des charges jouera un rôle important dans l'organisation du secteur de l'audiovisuel conformément aux règlements et aux lois pour avoir l'autorisation d'une station radio ou d'une chaine de télévision privée ou associative. Ces cahiers fixent les droits et devoirs des entreprises de communication audiovisuelle sur la base de l'égalité des candidats devant la loi, et dans le but de consacrer un paysage médiatique audiovisuel libre, pluraliste et équilibré.

Parmi les conditions essentielles mentionnées dans ces cahiers des charges pour postuler à la création d'une entreprise d'information, citons le fait que le candidat à une telle fonction ne doit appartenir à aucun parti politique, qu'il doit être de nationalité tunisienne. Le dossier de candidature doit aussi contenir la programmation ou la conception d'autorégulation. Par

¹⁷ 2- C'est ce que nous pouvons lire dans le site officiel de l'Instance, lors de sa présentation des cahiers des charges.

Cependant, la première remarque que l'on peut faire dans cet ordre d'idées, c'est que cette loi ne s'est pas éloignée des choix législatifs mentionnés dans le décret – loi n°2011-35 du 10 mai 2011, relatif à l'élection de l'A.N.C, et ce dans plusieurs aspect tels que le mode du scrutin, le financement, la subdivision des circonscriptions etc... Cependant, sur certains autres aspects, elle a pris en considération l'expérience des élections de l'A.N.C. Ainsi, a – t – elle dépassé quelques une des dispositions du décret – loi n°2011-35 du 10 mai 2011, telle que la suppression de l'inscription automatique, le renforcement du rôle que doit jouer la Cour des Comptes dans le contrôle du financement des campagnes électorales et le rôle de la HAICA dans le contrôle des médias audiovisuels.

5. La Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle (HAICA)¹⁶:

La Haica a été créée par l'article 6 du décret n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la création d'une Haute Instance pour la communication audiovisuelle. Ses membres ont été nommés par arrêté Républicain n°2013-156 du 27 mai 2013.

A l'instar des instances jouissant de la personnalité juridique que nous avions déjà mentionnées, la HAICA est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Le paragraphe 2 de l'article 6 portant sur la création de l'Instance dispose qu'« elle exerce ses prérogatives en toute indépendance, sans intervention d'aucune partie que se soit, étant susceptible d'influer sur ses membres ou ses activités ».

Pour renforcer cette indépendance, l'article 8 mentionne que « Les membres de la HAICA exercent leurs fonctions en toute indépendance et neutralité, au service exclusif de l'intérêt général ».

Durant la période de leur mandat, les membres de la HAICA ne peuvent être démis ou suspendus de leurs fonctions, sauf dans des cas limités et sur la base d'une décision motivée, adoptée après un vote de la HAICA et après avoir accordé au membre intéressé le droit de se défendre ».

¹⁶ Voir pour plus de détails la HAICA dans l'étude initiale, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 77-81.

Cette décision a abouti aussi à celle du président de l'ANC de constituer une commission composée de juristes appartenant à la commission de dépouillement, appuyés par une commission d'experts afin de revoir l'échelle d'évaluation. Cela a abouti, le 28 mai 2013, à adopter une nouvelle grille d'évaluation, ayant pour critères l'ancienneté dans la spécialité et l'expérience dans le domaine électoral, tout en laissant de coté les critères de l'âge et de la compétence scientifique¹⁴.

Le 28 mai 2013, une nouvelle grille d'évaluation a été élaborée, toutefois, le retrait de M.Kamel Ben Messaoud, l'un des candidats les plus en vue pour présider l'Instance d'une part, et l'assassinat du député Mohamed Brahmi d'autre part, ont amené à reporter la mise en place de l'Instance.

Le 19 septembre 2013, le processus connut sa troisième crise : En effet, ont été – ce jour là – publiées six ordonnances suspendant le travail sur la base de grille d'évaluation, dont l'affaire n° 4061052, présentée par Moez Bouraoui¹⁵. Cette affaire a soulevé la question de l'intérêt à se porter partie civile en matière du choix des candidats pour l'ISIE. La réponse du tribunal fut affirmative : « la question des candidatures à l'ISIE revêt un intérêt national suprême, d'où les requérants ont intérêt et qualité à agir devant la justice, s'il n'y a rien dans le dossier qui prouve que les requérants se sont portés candidats au conseil de l'ISIE ».

Il en est résulté une ordonnance de suspension de la décision du président de la commission spéciale de l'ANC chargée de l'étude et du dépouillement des dossiers de candidature au conseil de l'Instance.

A la fin, il était indispensable de se référer au dialogue national. C'est là qu'un accord a été trouvé pour une issue politique à cette crise. Un consensus a permis le choix des membres de l'ISIE, avec à leur tête le Professeur Mohamed Chafik Sarsar.

4.2. La Loi électorale

La question qui reste posée est de savoir à quel point cette loi pourrait réussir à garantir des élections générales libres, directes, secrètes intègres et transparentes, conformément à la constitution.

¹⁴ - JORT, 44 - 2013, du 31mai 2013.

^{15 -} Président de l'association ATIDE.

choix de 36 candidats, sur la base de 4 candidats par catégorie, parmi les catégories mentionnées à l'article 5 de cette loi, tout en observant la parité. Ce choix se fera par l'élection à la majorité des trois quarts des membres de la commission, dans des tours successifs avec toujours la même majorité jusqu'à atteindre le nombre requis.

L'Assemblée procèdera en plénière à l'écoute des 36 candidats avant le vote. Chaque membre du parlement choisira 9 membres dans la liste des candidats en observant la structure mentionnée à l'article 5. Les candidats ayant obtenu la majorité des deux tiers des députés seront classés par ordre de mérite selon le nombre de voix requises.

Signalons de prime abord, que le processus électoral a connu, dès ses premières heures, 3 grandes crises successives :

La première est liée à l'affaire présentée le 26 mars 2013 par des avocats, au tribunal administratif, visant à suspendre l'exécution de la décision du Président de l'A.N.C, datée du 20 février 2013 et relative à l'ouverture des candidatures au conseil de l'ISIE, ainsi que la suspension de sa décision du 6 mars 2013 relative à la prolongation des délais de candidature.

Le tribunal, en traitant l'affaire 415685, du 14 mai 2013, a considéré que l'étude et le dépouillement des dossiers se font « à la lumière des conditions de candidature telles que définies à l'article 7 de la loi organique n°2012-23 sus indiquée, sans permission de les élargir ni de leur ajouter de nouvelles conditions ».

« En examinant la grille d'évaluation adoptée par la commission spéciale, chargée du dépouillement des candidatures au conseil de l'ISIE, mise en annexe à la décision du Président de l'A.N.C du 20 février 2013, il s'est avéré que quelques éléments lui ont été ajoutés, concernant la participation au domaine électoral ,ainsi qu'un ordre numéroté concernant la condition de l'âge, alors que l'article 7 de la loi organique n°2012-23 s'est contenté de la condition d'avoir accompli 35 ans, pour tous les candidats quelle que soit leur catégorie ».

Il en est résulté la suspension de la mise en application de la grille d'évaluation sur laquelle s'est basée la commission spéciale du dépouillement des candidatures.

- les dispositions relatives à l'élection des membres du Conseil de l'Instance par l'Assemblée Nationale Constituante : les travaux de la commission, chargée de procéder au dépouillement des candidatures déposées pour être membre du Conseil de l'Instance, ont été entachés de plusieurs défaillances, qui ont conduit en fin de compte à l'annulation à plusieurs reprises des travaux de la commission par le tribunal administratif, suite aux nombreux recours qui lui ont été présentés dont essentiellement les recours présentés par l'Association ATIDE, après qu'elle eut observé les travaux de la commission de dépouillement.

En guise de réaction, l'ANC a procédé en deux mois à deux amendements législatifs afin de dépasser l'impasse à laquelle le processus a abouti, et afin de recouvrer l'initiative parlementaire de la part du pouvoir législatif¹³.

Ce rapprochement chronologique des deux amendements prouve la faiblesse de la loi en question, le manque de précision de ses dispositions, chose qui a abouti à ce qu'on a convenu de nommer « crise de l'instance électorale ». Ces deux amendements ont adopté une solution non démocratique, pour le moins qu'on puisse dire, puisque consistant en une réduction des moyens de recours auprès de la justice et en interdisant à la société civile toute possibilité de présenter des recours relatifs aux travaux de la commission de dépouillement et il a ainsi opté pour la voie de la réduction du droit de porter plainte en détriment de la transparence et l'efficacité des travaux de la commission de dépouillement.

- La candidature et le dépouillement des dossiers : l'article 6 de la loi portant création "d'une commission spéciale au sein de l'Assemblée législative » ayant la charge de superviser cette opération. Cet article dispose aussi que la commission spéciale délibère à la lumière du dossier de chaque candidat, au vu des conditions de candidature telles que mentionnées à l'article 7, et au vu du bon accomplissement de la commission de ses missions. La commission spéciale établira une grille d'évaluation sur la base d'un consensus entre ses membres, et qui servira à l'examen des dossiers de candidature.

Selon l'article 6 de la loi organique, la commission spéciale procèdera au

Loi organique n°2013-44 du 1^{et} novembre 2013 et la loi organique n° 2013-52 du 28 décembre 2013.

4. L'Instance Supérieure indépendante pour les élections

Les élections législatives et présidentielles de 2014 s'intègrent dans le cadre de la transition du pays d'une période de pouvoir provisoire à une étape de mise en place des institutions pérennes de la République tunisienne. Bien que le pays ait traversé un contexte politique difficile, la volonté de toutes les parties prenantes a convergé vers la l'instauration d'un climat électoral adéquat qui a été couronné à terme par des élections que l'on peut considérer comme réussies.

4.1. La loi relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections

La loi n°2011-6 du 16 décembre 2011 concernant l'organisation provisoire des pouvoirs a chargé l'Assemblée Nationale Constituante de promulguer la loi de l'Instance supérieure indépendantes pour les élections. Et c'est sur cette base que la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'Instance supérieure Indépendante pour les élections, loi dans laquelle le législateur a opté pour la rupture avec l'instance du décret-loi n°2011-27 qui a organisé les élections du 23 octobre 2011, car son article 37 a stipulé que les fonctions de cette dernière comme achevées à la date du 31 décembre 2011 ainsi que sa dissolution dès que la prochaine instance créée par la nouvelle loi entre en fonction¹²

Et il parait que ce choix a été très couteux du point de vue financier et du point de vue de la pérennité du service assuré par cette administration électorale.

Malgré le grand travail mené par la société civile pour participer à la promulgation d'une nouvelle loi, la loi n°2012-23 n'a pas réussi à garantir une véritable indépendance de l'Instance Supérieure Indépendante pour les élections, ni sur le plan administratif ni sur le plan financier. La loi a également comporté des dispositions qui ont causé des problèmes pratiques difficiles dont plus particulièrement :

¹² Voir pour plus de détails concernant l'ancienne ISIE, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 82-86.

nécessité d'intégrer l'instance de prévention contre la torture à l'instance des droits de l'Homme car cette dernière entreprend elle-même de visiter les prisons et les centres de détention. En outre, telle intégration épargnerait à l'Etat des dépenses nouvelles.

En revanche, d'autres pensent qu'il est nécessaire de réviser la loi afin de pallier le problème du manqué de candidatures parmi les magistrats et les spécialistes de l'enfance.

Enfin, Il est à signaler la question des membres à part entière de l'Instance. En fait, il n'est point possible d'instaurer une telle instance sans que ses membres soient affectés à plein temps, ou de réduire ce statut au Président et au vice-président, outre la nécessité de permettre aux membres d'avoir le statut de plein temps tout en gardant les salaires et les subventions qu'ils percevaient dans leurs fonctions et professions initiales, ce qui inciteraient certains à déposer leur candidature.

Encadré 4:

GUIDE DE LUTTE CONTRE LA TORTURE

On a annoncé le 14 novembre 2014 la publication d'un « guide de lutte contre le crime de torture dans la loi tunisienne » qui comprend une analyse des engagements nationaux et internationaux de la Tunisie en matière de prévention contre la torture et des sanctions en la matière, et qui montre toutes les mesures que les magistrats tunisiens devraient prendre afin de veiller à la meilleure application du traité de lutte contre la torture ratifiée par la Tunisie.

La rédaction du guide sus-indiqué a été supervisée par une équipe de travail relevant du Ministère de la justice composée de juges, deux procureurs, d'un technicien de l'organisation « Dignity », de deux procureurs danois ayant une forte expérience international en la matière. Ce guide vise à adapter les lois nationales aux traités et conventions internationaux, une fois ratifiés par la Tunisie.

Ce guide a été publié par le ministère de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, en partenariat avec L'institut Danois de la lutte contre la torture, Tunis 2014.

Encadré 3:

LES DECISIONS RELATIVES AUX CANDIDATURES NOVEMBRE 2013- OCTOBRE 2014

Le dépôt des candidatures a été ouvert depuis le 13 novembre 2013 pour être prolongé jusqu'au 12 décembre 2013. Une décision a été prononcée le 31 mars 2014 pour accorder un délai supplémentaire de réception des candidatures. Le 16 mai 2014 également, une nouvelle décision fut prononcé pour accorder un second délai supplémentaire et il fut suivi d'une autre décision publiée le 15 août 2014 accordant un troisième délai supplémentaire pour combler une vacance surtout au niveau des deux spécialités de la magistrature et de l'enfance, mais en vain.

Le dernier délai d'acceptation des candidatures a expiré le 30 octobre 2014. La commission de dépouillement aurait recueilli semble-t-il, des dossiers relatifs à toutes les spécialités cette fois-ci, mais en raison du fait que l'Assemblée Nationale Constituante avait été en congé à l'occasion des élections législatives et présidentielles, il est certain que l'instauration de cette instance sera reportée au lancement des travaux de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) élue. Ainsi, l'instance ne verra le jour qu'au bout de quelques mois, le temps que le Parlement l'inscrive dans son agenda.

Pour ce qui est de sa composition ; l'instance pour la prévention contre la torture se compose de 16 membres dont six représentant la société civile ainsi que les organisations concernées par la défense des droits de l'Homme ; plus deux universitaires spécialistes en sciences sociales, un membre spécialiste des droits de l'enfant, deux membres représentant les avocats, trois membres représentant l'ordre des médecins dont un psychiatre, ainsi que deux magistrats à la retraite.

Mais la le faible nombre de candidature pour être membre de l'instance, pour certaines spécialités (le spécialiste des droits de l'enfant et les magistrats à la retraite) a constitué l'une des principales difficultés rencontrées pour constituer l'instance.

Afin de dépasser cette problématique, certains juristes insistent sur la

des électeurs qui ont parrainé des candidats à la fonction de Président de la République ; l'instance nationale de protection des données personnelles a considéré cela comme une violation des principes de protection de ces données.

2. Confirmation des instances constitutionnelles

A la publication de l'étude en novembre 2013, la constitution tunisienne était encore un projet. Avec l'adoption de cette constitution le 27 janvier 2014 et sa publication au journal Officiel le 10 février 2014, toutes les instances constitutionnelles ayant été prévues par le projet de la constitution publié le 1^{er} juin 2014 ont été confirmées ; Elles n'ont fait l'objet d'aucun changement ni du point de vue de leurs statut juridique, ni du point de vue de leurs attributions constitutionnelles¹⁰.

Ce qui a changé essentiellement ce sont les numéros des articles qui les créent et les organisent, et ce en raison de la révision de l'ordre des articles de la Constitution.

3. Promulgation de la loi relative à L'instance nationale pour la prévention contre la torture

En examinant la loi organisant l'instance nationale de prévention de la torture, nous remarquons qu'elle n'a pas modifié ce qui a été stipulé par le projet de loi concernant cette même instance et qui a été analysée dans l'étude initiale¹¹.

Mais ce qui est à noter c'est que cette instance n'a pas été constituée jusquelà et ce malgré la publication dès novembre 2013 de la première décision relative à la présentation des candidatures à être membre de l'instance et malgré la prolongation des délais de présentation des candidatures jusqu'au 30 octobre 2014. Ainsi, et jusqu'à décembre 2014, l'instance n'a pas encore été constituée.

¹⁰ Voir pour plus de détails concernant les Instances dans le projet de Constitution, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 92 -100.

¹¹ Voir pour plus de détails concernant l'analyse de le projet de loi relative à l'Instance nationale de prévention contre la torture, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 87-91.

7. Les liens de l'Instance avec les autres instances et organes ainsi qu'avec l'opinion publique : Nous remarquons que l'instance prépare son rapport annuel ainsi que des rapports spéciaux et procède à sa publication au journal officiel de la République Tunisienne, ce qui permet au public de prendre connaissance de ces rapports et d'octroyer à l'Instance une autorité morale importante.

Le projet de loi relative à l'instance constitutionnelle des droits de l'Homme est de nature à rapprocher l'instance actuelle des Principes de Paris, et également de permettre la reclassification de l'instance tunisienne des droits de l'Homme. Mais il serait utile d'insister sur la nécessité d'avoir d'autres spécialités (disciplines) au sein du bureau de l'Instance, d'accroître le nombre de ses membres. Il serait utile également que le mode de candidature ait d'autres garanties relatives à la désignation de l'Instance. La composition et les attributions du conseil de l'instance ne devraient pas être précisées avec tous les détails par ce projet de loi, mais cela devrait être du ressort du règlement intérieur de l'Instance.

- Quant à la fonction de médiateur administratif⁸, elle n'a rien vu de nouveau, ni du point de vue de son organisation, ni du point de vue de la création de nouveaux bureaux régionaux, excepté le rapport annuel qui a été présenté par le médiateur administratif.
- En ce qui concerne l'instance Nationale de protection des données à caractère personnelle°, elle poursuit son action et ses activités dans le cadre des mêmes lois et procédures. Elle n'a pas publié son rapport car la loi qui l'organise n'a pas été amendée afin de lui permettre de publier ses rapports annuels.

Toutefois, l'Instance a publié un communiqué en rapport avec les données personnelles des citoyens électeurs dans le cadre des parrainages relatifs aux élections présidentielles, car l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections avait publié sur son site les noms et les numéros des cartes d'identité

⁸ Voir pour plus de détails concernant le médiateur administratif, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 58 -60.

⁹ Voir pour plus de détails concernant l'Instance nationale de protection des données à caractère personnel, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 58 -60.

5. Compétences et attributions de l'Instance : la Constitution a défini dans son article 128 les attributions de l'Instance pour en faire une instance de consultation, de proposition et d'investigation. Elle peut également procéder à des régularisations ou à transmettre les cas qui lui sont exposés, aux parties concernées. Ces attributions générales, mais bien définies constitutionnellement, ont permis au projet de loi d'élargir un tant soit peu les attributions de l'instance car il lui a permis de visiter, de façon inopinée et sans annonce préalable, tous les lieux de détention provisoire et d'emprisonnement ; et c'est là une question fort importante qui accorde à l'instance des attributions lui permettant de définir et de traiter les cas de violation. Mais la loi n'a permis à l'instance d'accéder aux informations et aux documents que dans le cadre de la loi en vigueur.

Quant au règlement des conflits en rapport avec les violations des droits de l'Homme, l'instance est limitée constitutionnellement et le projet de loi ne peut outrepasser les limites constitutionnelles. Toutefois, l'importance de la question des visites faites par l'instance à tous les lieux de détention provisoire et d'emprisonnement interfère avec ce qui est stipulé par la loi créant l'instance de lutte contre la torture qui lui accorde la totalité de cette attribution.

6. Organisation de l'action de l'Instance : le projet de loi proposé procède à une distinction entre différents organes de l'instance :

D'une part, le bureau de l'Instance, à savoir le bureau élu et à plein temps, et son organe administratif qui est recruté par l'instance elle-même et ne relève ainsi d'aucun autre organe administratif,

D'autre part, le conseil consultatif de l'instance qui est un organe composé de membres choisis par l'instance pour constituer une sorte de conseil élargi afin d'aider l'Instance, d'un côté à prendre ses décisions, et d'un autre côté, à réfléchir sur les stratégies d'action et les mécanismes d'intervention, à rédiger le rapport ou les rapports de l'instance.

Cette conception d'organigramme est de nature à conforter l'instance en la dotant de nouveaux mécanismes d'action et en lui permettant de dépasser le nombre réduit de ses 9 membres, nombre qui ne permet pas de couvrir tous les domaines d'action de l'Instance.

des Tunisiens se trouvant « dans n'importe quel lieu » de Tunisie ou à l'étranger. L'instance est concerné par toutes les personnes, qu'il s'agisse de victimes ou d'auteurs de violations. Ceci constitue une garantie pour tout être humain, quelque soit sa situation juridique.

Dans ce cadre, nous remarquons que le projet insiste sur deux domaines importants, à savoir les enfants d'une part, la femme et les catégories marginalisées d'autre part. Ce fait important a eu un impact au niveau des commissions à créée par l'Instance car l'article 34 du projet de loi a prévu l'obligation de créer une commission des droits de l'enfant, une commission des droits de la femme et des personnes vulnérables.

- 3. Composition de l'Instance: la constitution n'a pas indiqué le nombre des membres de l'instance, contrairement aux instances des élections et de la communication audio-visuelle, (la Constitution a fixé à 9 le nombre de leurs membres). Le projet de loi a choisi d'adopter le même nombre constitutionnel c'est-à-dire 9 membres, mais il a précisé les prérogatives des membres. L'impression générale est celle d'une prédominance des juristes au sein de cette instance car elle se compose de deux magistrats, deux avocats, un universitaire, ce qui représente 5 membres sur 9, tandis que les associations des droits de l'Hommes sont représentées par 2 membres, celles des droits de la femme par un représentant, celles enfin des droits de l'enfant par un représentant. Il aurait fallu plutôt élargir l'instance jusqu'à 15 membres et ajouter d'autres spécialités de défense des droits de l'Homme pouvant renforcer l'instance.
- 4. Le dépôt de candidature : le dépouillement et le choix : Le projet de loi n'a pas défini le mode de candidature, ce qui suppose que cette dernière se fait individuellement de manière directe. Quant au dépouillement, il est du ressort d'une commission spéciale au sein du Parlement des représentants du peuple. Le projet de loi a laissé la question de la composition de l'instance comme relevant des attributions du parlement, ce qui risque de faire prévaloir la dimension politique quant à cette composition. Cette commission soumet à la session plénière du parlement 27 dossiers de candidature (c'est-à-dire trois fois chaque spécialité) en prenant en considération la parité homme -femme, cette dernière procédant à l'élection des membres de l'instance.

Encadré 2:

Le projet de loi organique relatif à l'instance (constitutionnelle) des droits de l'Homme

Un conseil ministériel, tenu le 19 novembre 2014, a examiné un projet de loi organique relatif à l'instance des droits de l'Homme dont la création a été prévue par la Constitution dans son article 128. Ce projet de loi a été proposé pour combler les insuffisances de la loi actuelle organisant la Commission supérieure des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que pour se rapprocher des principes de Paris, sans pour autant contredire le texte de la constitution qui a fixé la composition et les attributions de l'instance. Ceci est illustré par :

- 1. 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. C'est pourquoi elle bénéficie de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et administrative. Ainsi elle fixe son propre budget et recrute par elle-même ses propres agents et fonctionnaires.
- 2. Les domaines d'intervention de l'instance : nous remarquons que ce domaine d'intervention est très large, car l'instance est concernée par tous les domaines des droits de l'Homme prévus par la Constitution et par les conventions internationales ratifiées par la Tunisie. Il s'agit là de domaines très vastes de nature à renforcer le rôle de l'Instance, mais cela pourrait rendre l'Instance incapable de couvrir tous ces domaines et aboutirait nécessairement à l'interférence de ses actions avec celles d'autres instances constitutionnelles, plus particulièrement avec celles de l'instance de lutte contre la torture, l'instance de protection des données à caractère personnelle, l'instance de lutte contre la corruption et d'autres instances dont le mandat est défini dans un domaine précis des droits de l'Homme.

Pour ce qui est des personnes concernées par les activités de l'instance, nous remarquons également le vaste champ d'action de l'instance puisqu' elle couvre toutes les personnes se trouvant sur le territoire tunisien, qu'il s'agisse de citoyens, d'étrangers résidents ou non résidents, ou également

1. Instances et structures « indépendantes » en stagnation

Au cours de cette année s'étendant de novembre 2013 à novembre 2014, aucune instance et aucun organisme indépendant existant au cours de cette période, n'a connu de changement ou n'a évolué.

- Concernant La Commission supérieure des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁷, elle est restée telle quelle, qu'il s'agisse de sa classification internationale ou du niveau de son activité et de son action. Excepté quelques conférences auxquelles elle a pris part. Toutefois, La Commission a vu le départ de plusieurs de ses membres, soit en démissionnant, soit en se retirant ou en se joignant à d'autres instances ; ce qui l'a pratiquement paralysée et l'a même empêchée de publier son rapport annuel, rapport qu'elle devait publier, de par la loi qui l'organise.

Il est à noter aussi que le ministère chargé des Droits de l'Homme a préparé un projet (technique) de loi relative à la future Instance des Droits de l'Homme (prévu par la Constitution dans son article 128). Ce projet a été discuté avec l'actuelle commission des Droits de l'Homme et certaines des composantes de la société civile et rendu public en le publiant sur le site de la Commission.

⁷ Voir pour plus de détails concernant cette commission, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, pp. 60-70.

Deuxième Partie

Les instances « Indépendantes » et les opportunités, les point faibles et menaces encourues. Il faudra un certain temps pour que les services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle ainsi que leurs groupes cibles puissent avoir un impact sur la société.

En s'appuyant sur l'analyse de la base du plan, les services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle a opté, au niveau du long terme, de réaliser les trois domaines prioritaires suivants :

Le premier domaine prioritaire :

mettre en place des services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle qui soient performants et efficaces

L'objectif étant que les services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle puissent assurer leurs fonctions, avec une meilleure efficience ainsi qu'avec un niveau élevé de crédibilité tant au niveau national qu'international, tout en dotant les services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle d'une structure organisationnelle, leur permettant d'assurer leurs fonctions selon leurs attributions, outre le fait de doter les fonctionnaires de ces services concernés, par le développement de leurs plans d'action d'une bonne formation, afin qu'ils soient capables d'assure pleinement leurs fonctions et leurs missions.

Le deuxième domaine prioritaire :

Consiste à la création d'un cadre efficace pour la mise en œuvre des droits de l'Homme. L'objectif ultime est celui de faire en sorte à ce que la Tunisie maitrise (s'approprie) les mécanismes, les politiques et les cadres juridiques favorisant et protégeant les droits de l'Homme, encourageant une culture des droits de l'Homme qui puisse concrétiser réellement ces droits.

Le troisième domaine prioritaire :

Effectuer, garantir et promouvoir le suivi des droits de l'Homme. Ce domaine a pour objectif global de permettre le suivi et l'évaluation périodique de la mise en œuvre des droits de l'Homme conformément aux obligations régionales et internationales.

.....

Encadré 1:

Le plan stratégique des services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle 2014-2016

Le Ministère de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle a œuvré à profiter des grandes opportunités qu'offre le domaine de la coopération internationale pour réaliser les plans nécessaires à son action.

Et c'est dans ce cadre qu'un mémorandum d'accord a été particulièrement signé avec l'Institut danois des droits de l'Homme dès avril 2012, accord en fonction duquel l'Institut a procédé à l'octroi de l'aide technique en vue de réaliser ce plan, et ce sur la base de l'expertise qu'il a pu acquérir grâce à son action sur plusieurs années dans le domaine de la protection et du renforcement des droits de l'Homme dans plusieurs pays.

Le ministère a présenté un plan stratégique, le 12 décembre 2014, englobant la période qui s'étend entre 2014 et 2016, et on a veillé à travers ce plan à mettre en place un plan ambitieux pour les années à venir garantissant la concrétisation des priorités arrêtées concernant l'instauration de départements en chargés des droits de l'Homme, qui soient compétents et efficaces, ainsi que la création d'un cadre efficient en matière de droits de l'Homme tout en garantissant et en renforçant le suivi des droits de l'Homme en Tunisie, car ce plan stratégique a été préparé par une équipe de travail composée de hauts cadres administratifs du ministère avec l'appui technique d'un groupe d'experts de l'Institut danois des droits de l'Homme; cette préparation s'est prolongée sur plusieurs mois de travail soutenu.

Dans le cadre de l'approche participative adoptée par le ministère avec toutes les parties concernées, le ministère a organisé un certain nombre de réunions avec les représentants des organismes publics, les organisations internationales et les composantes de la société civile.

Les services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle au sein du ministère sont confrontés à un ensemble de défis dans l'accomplissement de leurs fonctions, défis qui ont été énumérés au niveau de la base du plan et à propos desquels on a fixé une liste d'initiatives que l'on pourrait entreprendre pour la renforcer, et ce par l'analyse des point forts (atouts)

En effet, tout en laissant de côté les critiques formulées quant à l'existence même d'un ministère en charge des droits de l'Homme, il apparait à travers l'observation de la réalité, que l'intervention de l'Etat est nécessaire dans ce domaine, afin de garantir les droits de l'Homme au profit de tout un chacun et sans aucune distinction, surtout en cette période transitoire fragile et afin que l'Etat puisse entreprendre un ensemble de réformes touchant plusieurs secteurs.

Lors de l'ouverture de la conférence consacrée à la présentation du plan d'action du ministère de la justice, des droits de l'Homme, et de la justice transitionnelle pour la période 2015-2019, plan qui s'intègre dans le cadre des dispositions de l'accord de coopération, conclu entre le ministère et le Programme des Nations Unies pour le développement et le bureau du Haut Commissariat des droits de l'Homme, le ministre de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle a confirmé la volonté du ministère à renforcer les efforts fournis en vue de réformer le système judiciaire et ce en s'engageant et en adhérant à un processus de réforme fondée sur l'adoption d'une vision stratégique comportant une vision d'avenir du système judiciaire et pénitentiaire en Tunisie, et en suivant une approche participative garantissant la convergence de points de vues à propos des axes de cette réforme, et à partir de là, en mettant en place un plan d'action où les priorités seront arrêtées aux court et moyen termes et où sera fixé le budget nécessaire à l'exécution des différentes parties du plan, tout en insistant sur le fait que la conscience responsable de tous les acteurs dans le secteur de la justice demeure le véritable révélateur de la réforme et des efforts fournis en vue de concrétiser les plus grands objectifs stratégiques contenu dans le plan d'action.

2. Fusion des Ministères de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle

Les deux ministères de la justice et de la justice transitionnelle étaient deux ministères séparés⁶. Et si la justice transitionnelle était le fait nouveau après la révolution, l'intégration de la justice et des droits de l'Homme était considéré par la passé comme une évidence, sinon comme un fait admis, et ce sans prendre en considération le niveau d'efficience de l'intégration quant au respect et à la consécration des droits de l'Homme. Mais suite aux résultats du dialogue national quant à la nécessité de transmettre le pouvoir à un gouvernement de technocrates, le nouveau gouvernement a opté pour l'inclusion au sein d'un même ministère, des dossiers relevant de la justice, des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle.

Ce qui est resté ancré dans l'esprit de nombreux Tunisiens à propos de ces gouvernements successifs est la question du nombre. Plusieurs personnes ont considéré que ces gouvernements comprenaient un grand nombre injustifié de ministres et de secrétaires d'Etat et surtout quant au nombre de conseillers et de ministres déléqués auprès du chef du gouvernement.

Toutes ces critiques concernant les compositions gouvernementales étaient fondées sur une base matérielle c'est-à-dire en rapport avec les dépenses gouvernementales. Il s'agit également d'un Etat traversant une situation économique difficile et ayant besoin d'un maximum d'économies et d'un minimum de dépenses. Le défi principal de ce gouvernement était de réduire le nombre de ministères et de secrétariats d'Etat, de conseillers et de ministres délégués auprès du chef de gouvernement dans le but de réduire les dépenses publiques dans ce domaine.

Pour ce qui est de l'efficacité et de l'efficience, l'intégration des deux ministères, celui de la justice et celui de la justice transitionnelle et des droits de l'Homme, de l'autre, ne signifie pas nécessairement une consécration des droits de l'Homme.

⁶ Voir pour plus de détails concernant le ministère des Droits de l'Homme et de Justice Transitionnelle, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 30 -32.

1. Les organismes gouvernementaux immuables

Nous remarquons que pour la plupart des organismes concernés par l'étude, il n'y a eu aucun changement ou aucune évolution radicale ou même importante. En effet, nous remarquons au niveau des organismes gouvernementaux, qu'il n'y a eu aucun changement au niveau de l'organisation ou de l'action de tous les conseils consultatifs concernés par les droits de l'Homme¹, ainsi qu'au niveau des observatoires et des centres d'information, de formation, de documentation et d'études sur les droits de l'Homme², ni pour ce qui est des cellules des Droits de l'Homme dans certains ministères³, ou le service du citoyen superviseur⁴ et les centres de documentations dans le domaine des Droits de l'Homme⁵

Voir pour plus de détails concernant les Conseils consultatifa en matière des Droits de l'Homme, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 33-38.

Observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant ; Le centre de recherches et d'études, de documentation et d'information dur la femme ;

Voir pour plus de détails concernant les Observatoires et les Centres, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 39 -49.

¹ Il s'agit principalement des conseils suivants :

⁻ Le conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées ;

⁻ Le conseil supérieur de l'enfance ;

⁻ Le conseil supérieur de la promotion sociale et de la protection des personnes porteuses d'handicapes ;

⁻ Le conseil supérieur de la promotion de l'emploi ;

² Il s'agit principalement des structures suivantes :

³ Voir pour plus de détails ces cellules, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 49 -50.

⁴ Voir pour plus de détails concernant le citoyen superviseur, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 50 -51.

⁵ Voir pour plus de détails concernant les ces Centres de documentation, W. Ferchichi et M. Ammar, Etude "Structures publiques des Droits de l'Homme en Tunisie", Tunis, Kawakibi et GIZ, 2013, pp. 51-52.

Première Partie

Les organismes Gouvernementaux

Qu'en est il de ces structures une année après la publication de notre étude initiale?

Les organismes publics en charge des droits de l'Homme n'ont point connu de grands changements au cours de la période s'étendant de novembre 2013 (date de parution de l'étude) à novembre 2014, excepté quelques organismes ayant subi quelques changements, soit du point de vue du positionnement dans l'appareil gouvernemental, soit en raison de la publication des textes de lois qui les organisent. Il est à remarquer également que quelques uns de ces organismes ont démarré leurs activités alors que d'autres n'ont pas pu le faire malgré leur situation réglementaire et la publication des textes les concernant, ce qui ne manque pas d'avoir un impact sur la réalité des droits de l'Homme ainsi que sur leur protection et leur consécration.

- En troisième lieu : la poursuite des fonctions exercées par les anciennes structures des droits de l'Homme de la même manière qui prévalait avant la chute de l'ancien régime le 14 janvier 2011, car nous avons toujours un ministère en charge des droits de l'Homme, une instance supérieure pour les droits de l'Homme et des libertés fondamentales, une instance de protection des données personnelles, des bureaux des relations avec le citoyen, un médiateur administratif et de très nombreux conseils consultatifs.
- En quatrième lieu : et malgré le changement du pouvoir politique, aucune modification radicale n'a été introduite sur ces organes officiels. Leur statut juridique demeure inchangé, ce qui est de nature à ne point servir cette phase transitionnelle en consolidant les droits de l'Homme et en préparant le terrain à une intégration complète du système des droits de l'Homme en Tunisie.
- En cinquième lieu: Observée depuis la première période transitionnelle et se poursuivant au cours de la seconde période transitionnelle (depuis les élections du 23 octobre 2011), cette démarche a maintenu la soumission des organismes officiels concernées par les droits de l'Homme aux tiraillements politiques, ce qui en fît de nouveau, l'un des mécanismes du pouvoir en place, ce qui les empêcha d'assurer leur rôle en toute impartialité et indépendance.

Lors de notre étude « **S**TRUCTURES PUBLIQUES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE », publiée en décembre 2013, nous avons presenté un état des lieux des intervenants publics en matière des droits de l'Homme en Tunisie. L'étude a mis l'accent sur les structures gouvernementales et les structures autonomes, elle a ecarté les structures judiciaires en raison de leurs sprecificités. L'étude initiale nous a permis de dégager certaines caractéristiques de ces structures :

- En premier lieu: on a remarqué la présence de plusieurs instances qui interfèrent en matière de Droits de l'Homme. Ces organismes sont essentiellement le ministère chargé des Droits de l'Homme, les bureaux des Droits de l'Homme au sein de guelgues ministères et de nombreux conseils consultatifs spécialisés en matière de Droits de l'Homme, les commissions et les observatoires nationaux, outre quelques instances supérieures « indépendantes » (telle l'instance supérieure pour les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales). Nous remarquons également une interférence et une incohérence entre les structures et les institutions présentes avant le 14 janvier 2011 et celles qui ont été créées après cette date par les gouvernements successifs. Ceci est probablement dû essentiellement à l'absence d'une vision prospective pour traiter la question. Parallèlement à ces organismes officiels, la Tunisie compte aujourd'hui de nombreuses associations intervenant en matière de Droits de l'Homme. Plusieurs d'entre-elles ont été créées avant le 14 janviers 2011 alors que la majorité est apparue après cette date.
- En deuxième lieu : La multiplicité des intervenants officiels en matière de Droits de l'Homme pose le problème des responsabilités de ces organismes officiels ainsi que celui de leurs prérogatives et du degré de conformité de ces dernières avec les principes de gouvernance et de gestion démocratique des Droits de l'Homme. Le problème se pose malgré l'existence d'un large consensus quant à la nécessité de réformer le système des Droits de l'Homme, surtout dans un contexte de violations permanentes et d'incapacité du pouvoir exécutif à y mettre fin et à empêcher qu'elles ne se répètent.

Introduction

STRUCTURES PUBLIQUES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

QUELLE ÉVOLUTION ?

2013 - Novembre 2014

Troisième partie /	40			
Conclusion et recommandations /				
Listes des encadrés /				
<i>Encadré</i> 1 : Le plan stratégique des services des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle 2014-2016	14			
Encadré 2 : Le projet de loi organique relatif à l'instance des droits de l'Homme	18			
Encadré 3 : Les décisions relatives aux candidatures à l'instance de prévention de la torture	23			
<i>Encadré</i> 4 : Guide de la lutte contre la torture				
Encadré 5 : Les grands axes des cahiers des charges de la HAICA				
Encadré 6 : Projet Renforcement de la mise en œuvre du processus de la justice transitionnelle	37			

{ Sommaire }

Introduction	7
Première partie /	10
Les organismes gouvernementaux	11
 Les organismes gouvernementaux immuables Fusion des Ministères de la justice, des DH et de la justice transitionnelle 	11 12
Deuxième partie /	10
Les structures « indépendantes »	17
 Instances et structures « indépendantes » en stagnation La Commission supérieure des droits de l'Homme et des libertés fondamentales Le médiateur administratif L'instance Nationale de protection des données à caractère personnelle 	17
2. Confirmation des instances constitutionnelles	22
3. L'instance nationale pour la prévention contre la torture	22
4. L'Instance Supérieure indépendante pour les élections	25
4.1. La loi relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections4.2. La Loi électorale	25 28
5. La Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle	29
5.1. Publication des cahiers des charges5.2. Les chaines de radio et de télévision et la question d'octroi des permis5.3. Les sanctions prononcées par la Haica	30 32 32
6. L'Instance Vérité et Dignité	33
6.1. Nature de l'instance : « Instance Indépendante »6.2. Etendue et exhaustivité des attributions de l'IVD	33 34
6.3. Prérogatives de l'IVD	35
6.4. Règlement intérieur de l'IVD	37

Auteur

Pr. Wahid FERCHICHI

Assisté par

Ahmed ALOUI

Publication

Format: 15 x 21 cm

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

Volume: 88 pages

1er édition : 500 exemplaires

Conception & Mise en page : Anis MENZLI ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

Cette étude a été élaborée avec le soutien de l'Institut Danois des Droits de l'Homme

ISBN: 978-9938-12-930-4

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

Tunis • Février 2015

STRUCTURES PUBLIQUES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

QUELLE ÉVOLUTION?

Novembre 2013 - Novembre 2014

Mise à jour elaborée par :

Pr. Wahid Ferchichi
Ahmed Aloui



STRUCTURES PUBLIQUES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

QUELLE ÉVOLUTION?

Novembre 2013 - Novembre 2014

Elaborée par : Pr Wahid FERCHICHI
Participation de : Ahmed ALOUI

Ottstice Littistice Littististice Littistice Littistice