



LES ORGANISMES OFFICIELS DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

— ETUDE —

ETUDE PRÉPARÉE PAR :
PROF. WAHID FERCHICHI

PARTICIPATION DE :
MME. MONIA AMMAR

ET AVANT PROPOS DE :
AMINE GHALI

EDITIONS

CENTRE AL KAWAKIBI POUR LA TRANSITION DEMOCRATIQUE

WWW.KAWAKIBI.ORG

TUNIS • NOVEMBRE 2013

AVEC LA COLLABORATION DE



Publié par la **giz** Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

PUBLICATION

**LE CENTRE AL KAWAKIBI
POUR LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE**

**LES ORGANISMES OFFICIELS
DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE**

Etude Préparée par : Prof. Wahid FERCHICHI

Relecture : Tarak BOUATTOUR, Université de Carthage

Tunis :

LE CENTRE AL KAWAKIBI POUR LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE

Format : 15 / 21 cm

Support : 90 gr (Interne) + 350 gr couché mat (Couverture)

Volume : 116 pages

1^{ère} Edition

Conception Graphique : Anis MENZLI

ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

ISBN : 978-9938-12-046-2

Cette étude a été élaborée par
Le Centre Al Kawakibi pour la Transition Démocratique **KADEM** et
l'Agence de Coopération Allemande **GIZ**

Publication tirée à 100 p.

Tous les droits sont réservés au
Centre Al Kawakibi pour la Transition Démocratique **KADEM**
Tunis • Novembre / 2013

www.kawakibi.org

LES ORGANISMES OFFICIELS DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE

ETUDE PRÉPARÉE PAR :

PROF. WAHID FERCHICHI

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	11
Cadre général.....	15
Introduction.....	22
Première partie LES ORGANISMES OFFICIELS DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE : ETAT DES LIEUX	26
Chapitre premier : Les organes gouvernementaux	28
<u>Première section : Le conseiller du Président de la République chargé des droits de l'Homme</u>	29
<u>Deuxième section : le ministère chargé des droits de l'Homme</u>	30
1. Attributions du Ministère chargé des droits de l'Homme	31
2. Organisation et structure du Ministère.....	32
<u>Troisième section : les conseils consultatifs concernés par les droits de l'Homme</u>	33
I./ Statut légal des conseils consultatifs.....	33
1. Les attributions des conseils consultatifs.....	34
2. Composition des conseils supérieurs consultatifs.....	34
3. Fonctionnement des conseils consultatifs.....	35
II./ Exemples de conseils supérieurs consultatifs.....	36
1. Le conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées	36
2. Le conseil supérieur de l'enfance.....	37
<u>Quatrième section : les observatoires et les centres d'information, de formation, de documentation et d'études</u>	39
I./ Le statut légal des observatoires et des centres.....	39
1. Statut juridique des observatoires et des centres.....	39
2. Les fonctions des observatoires et des centres.....	39
3. Modalités de fonctionnement des centres et observatoires ..	40
4. Le budget des observatoires et des centres et les biens qui leur sont affectés (<i>article 5 de la loi de 1999</i>).....	41

II./ Exemples d'observatoires et de centres.....	42
1. Observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant.....	42
• A propos de la nature du statut légal de l'observatoire.....	43
• A propos de la composition et du fonctionnement de l'observatoire.....	44
2. Le centre de recherches et d'études, de documentation et d'information sur la femme (CREDIF).....	46
• Le rattachement et l'autorité de tutelle.....	46
• Composition et missions des différentes structures.....	47
• Les missions.....	48
• Fonctionnement du centre.....	48
• Diffusion (publication) des rapports.....	49
 <u>Cinquième section : les cellules des droits de l'Homme au sein des ministères</u>	49
<u>Sixième section : le citoyen superviseur</u>	50
<u>Septième section : les centres de documentation dans le domaine des droits de l'Homme</u>	51
 Chapitre Deux : Instances et organismes « indépendants »	53
 <u>Introduction :</u> <i>les principes liés aux organismes nationaux de protection et de promotion des droits de l'Homme</i>	53
1. Structure et garanties d'indépendance et de pluralité.....	55
2. Les méthodes de travail.....	56
3. Principes complémentaires relatifs au centre des commissions ayant des attributions quasi-judiciaires.....	56
 <u>Première section : le médiateur administratif</u>	58
<u>Section deux : L'Instance supérieure pour les droits de l'Homme et les Libertés fondamentales</u>	60
1- Historique de l'instance : du décret à la loi.....	61
• Création par décret.....	61
• Création par une loi.....	61

2- Indépendance de l'Instance et sa conformité aux standards internationaux.....	62
• Au niveau de la composition de l'instance.....	62
• Au niveau des fonctions et des attributions de l'Instance.....	64
• Faiblesse des prérogatives de l'instance.....	65
• Prérogative des visites sans préavis.....	65
• L'instance a-t-elle des pouvoirs ?.....	66
• Absence d'indépendance au niveau de la gestion.....	66
• Le rôle hégémonique du président de l'instance.....	66
• Les membres de l'instance et l'exercice de leur fonction.....	67
• Structure de l'instance.....	68
• Le budget de l'instance.....	69

**Section Trois : L'instance nationale de protection des données
personnelles**

.....	70
• Une instance dont les membres sont nommés par décret.....	71
• Prépondérance des organes gouvernementaux sur la formation de l'instance	72
• Les membres de l'instance ne se consacrent pas à plein temps à leur fonction.....	73
• Prépondérance de l'appareil administratif.....	73
• La confidentialité, principe fondamental des travaux de l'instance...	74
• L'absence d'autonomie financière.....	74

Deuxième partie : PERSPECTIVES DES ORGANISMES DES DROITS DE L'HOMME EN TUNISIE..... 75

Chapitre 1 : Les organismes mis en place 77

Première Section : la haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle..... 77

1/ Création.....	77
2 / Statut juridique.....	77
3/ Composition.....	77
Conditions de candidature.....	78
4/ Fonctionnement de l'instance.....	78
5/ Fonctions et attributions de l'instance.....	79

A – Prérogatives de contrôle.....	79
-----------------------------------	----

B – Prérogatives consultatives.....	81
-------------------------------------	----

Section deux : l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections 82

1- Création et nature juridique.....	82
2- Détachement et autorité de tutelle.....	83
3- Composition.....	83
4- Attributions et rôle de l'ISIE.....	85
5- Fonctionnement.....	86
6- Publication des rapports.....	86

Section trois : l'instance nationale pour la prévention de la torture 87

1- La nature juridique de l'instance.....	88
2- Composition de l'instance.....	89
3- Attributions et tâches de l'instance.....	90
4- Fonctionnement de l'instance.....	90
5- Mise à application et suivi des travaux de l'instance.....	91

Chapitre Deux : Les structures à mettre en place 92

Première Section : les structures des droits de l'Homme dans le projet de Constitution......92

I./ Statut des instances en relation avec les droits de l'Homme dans le projet de la constitution.....	92
II./ Les organismes à compétence générales dans le domaine des droits de l'Homme.....	94
A- l'instance des droits de l'Homme.....	94
B – La cour constitutionnelle.....	95
III/ les instances spécialisées dans l'un des domaines des droits de l'Homme	97
A – l'instance pour les élections : (<i>article 123</i>).....	97
B- L'instance pour l'information : (<i>article 124</i>).....	98
C- L'instance pour le développement durable et la protection des droits des générations futures: Instance pour les droits de la troisième génération.....	98
D – L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.....	99

Section deux : les projets de lois des instances en relation avec les droits de l'Homme 101

I./ Projet de création de la Commission vérité et dignité.....	101
a- Nature juridique de l'instance.....	101
b- Composition de l'instance.....	101
c- Attributions et prérogatives de l'instance.....	103
d- Fonctionnement de l'instance.....	105

Troisième Partie : CONCLUSION 107

1/ Les structures des droits de l'homme existant aujourd'hui sont dépourvues des règles de bonne gouvernance.....	108
2/ L'éparpillement, caractère dominant des structures des droits de l'Homme.....	109
3/ Hégémonie du pouvoir exécutif sur les structures des droits de l'Homme.....	110
4) Faiblesse des ressources octroyées aux structures des droits de l'Homme	112
5/ Faiblesse/Absence de la représentation décentralisée pour les structures des droits de l'Homme	113
6/ Absence de la transparence dans l'action.....	113
7/ Absence de mécanismes de suivi et de contrôle.....	114

Table des encadrés

Limites du champ d'intervention des structures publiques	23
Les organismes des droits de l'Homme existant actuellement n'observent pas les règles de la bonne gouvernance.....	24
Mainmise de l'exécutif sur les organes des droits de l'Homme.....	28
le ministère chargé des droits de l'Homme.....	30
Composition des conseils consultatifs.....	35
Le conseil supérieur de l'enfance.....	38
L'observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant.....	42
Le citoyen superviseur.....	51
Le choix du médiateur administratif	59
L'Instance supérieure pour les droits de l'Homme et les Libertés fondamentales	62
Les membres de l'instance et l'exercice de leur fonction.....	68
Prépondérance des organes gouvernementaux sur la formation de l'instance nationale de protection des données personnelles.....	72
Les structures dont la création est prévue par le texte de la constitution	92
Composition de l'instance pour la prévention de la torture.....	94

Avant-propos

Accompagnant la transition vécue par la Tunisie depuis la Révolution dans ses diverses étapes, plus particulièrement celles qui ont succédé aux élections, le Centre El-Kawakibi pour les transitions démocratiques œuvre à apporter un éclairage sur la question de la gouvernance des Droits de l'Homme en Tunisie. Cet intérêt est porté pour cette question en raison de son importance pendant les périodes de transition car la question de la gouvernance des Droits de l'Homme est l'un des dossiers que les gouvernements doivent traiter, afin d'éviter de retomber dans la même politique et les mêmes pratiques de violations de ces droits, et afin d'éviter que les décideurs ne puissent ignorer ce dossier.

Vu l'accélération du rythme des événements politiques et vu la multiplication des dossiers urgents qui ont empêché le traitement de ce dossier de façon directe de la part des décideurs – y compris même ceux directement concernés par cette question-, le Centre El-Kawakibi a cru bon de participer à l'examen de ce dossier et ce, du point de vue institutionnel. En effet, le Centre a tenté de dénombrer, de décrire et d'évaluer (ne serait-ce que de façon première) toutes les institutions et les structures gouvernementales (étatiques) et publiques directement concernées par les Droits de l'Homme (sans se pencher sur les organisations de la société civile, objet d'analyse d'un certain nombre d'études locales et internationales).

Et c'est sur cette base que le Centre El-Kawakibi a œuvré à établir un partenariat avec l'Agence allemande de coopération (GIZ), visant à mettre en place un programme exhaustif relatif à la gouvernance des Droits de l'Homme en Tunisie. Ce partenariat est fondé sur l'échange d'expertise ainsi que sur le principe de complémentarité entre les différentes initiatives. Le Centre a également œuvré en vue d'adopter une démarche participative basée (fondée) sur la participation du plus grand nombre possible d'acteurs dans le domaine des Droits de l'Homme, grâce à de multiples rencontres de concertation. La première rencontre a eu lieu le 13 avril 2013 en présence de représentants de la société civile locale en place avant janvier 2011.

La seconde rencontre eut lieu le 8 mai avec la participation des représentants de la société civile émergente après cette date, puis la troisième rencontre est tenue le 18 mai avec les organisations internationales les plus importantes travaillant en Tunisie dans le domaine des Droits de l'Homme. Puis une quatrième rencontre est organisée le 28 mai, avec des représentants des structures

étatiques publiques travaillant dans le domaine des Droits de l'Homme, puis une cinquième le 17 juin, avec un groupe de personnalités nationales participant à la protection des Droits de l'Homme. Enfin, le 27 juin est organisé un colloque national au cours duquel ont été présentés les premiers outputs de cette action. Le Centre a œuvré au cours de toutes ces rencontres à diversifier les participants, de par leurs spécialités, leurs régions d'origine, leur genre ainsi que leurs idéologies.

Grâce à l'aide d'experts locaux et internationaux, cette étude a été menée à propos « *des organismes officiels des Droits de l'Homme en Tunisie* » par l'expert Pr. Wahid Ferchichi qui s'est appuyé dans une grande partie de son étude ainsi que pour l'évaluation qu'il a faite, outre les principes universels des Droits de l'Homme et les principes de gouvernance des droits de l'Homme, sur les compte-rendu des rencontres consultatives indiquées ci-dessus ; des extraits de ces compte-rendu ont été intégrés à l'étude dans des encadrés synthétisant l'essentiel de ce qui a été dit par les participants et ce, à travers l'interaction directe ou les rencontres ou aussi les interviews et les enquêtes dont ils ont fait l'objet. Il importe également de signaler que, outre les différentes composantes de l'étude, cette dernière a dégagé un certain nombre de recommandations adressées à tous les décideurs afin de promouvoir le système de gouvernance des Droits de l'Homme en Tunisie.

Vu la densité de la matière et la tentative faite par le **Centre El-Kawakibi** de présenter une référence exhaustive et détaillée, le Centre a décidé de ne pas se contenter seulement de publier cette étude mais également de publier un certain nombre d'opuscules en rapport avec la question et qui relèvent du même panier. Ces opuscules sont les suivants :

- Les « **Annexes** » qui constituent l'ensemble des lois en rapport avec les structures indiquées dans l'étude ainsi qu'un tableau comparatif des organismes s'intéressant aux Droits de l'Homme.
- « **Des documents en rapport avec la question** » : il s'agit là d'un ensemble de documents et de principes qui enrichissent le bagage cognitif relatif à la question des Droits de l'Homme.
- « **Le résumé exécutif et les recommandations** » : c'est là une synthèse de l'étude et des recommandations auxquelles elle a abouti.

- « La carte des structures officielles des Droits de l'Homme en Tunisie » sous forme de film vidéo sur un CD contenant également tous ces livrets.

Il est à noter enfin que l'expert ainsi que l'ensemble de l'équipe du **Centre El-Kawakibi** ainsi que l'équipe de l'Agence Allemande de Coopération (**GIZ**) ont œuvré à nouer des relations positives avec tous les intervenants dans cette initiative, afin de jeter les ponts de dialogue permettant de poursuivre l'action après la publication de cette étude, des livres et des annexes, action qui permettra à l'avenir de procéder à une évaluation scientifique de la réalité, de la structure et de l'impact de chacune de ces structures et institutions, dans le cadre d'une transition que nous voudrions démocratique et basée sur le système des Droits de l'Homme.

Amine GHALI

Directeur des Programmes

Centre El-Kawakibi pour les transitions démocratiques

Les organismes officiels des Droits de l'Homme en Tunisie

• Cadre général •

Dans tous les systèmes juridiques coexistent trois grands types d'intervenants en matière de Droits de l'Homme :

- *Les structures de l'Etat, y compris celles émanant des trois pouvoirs,*
- *Les structures publiques autonomes,*
- *Les organisations de la société civile.*

Les structures de l'Etat ont plusieurs prérogatives en matière de Droits de l'Homme, prérogatives qu'elles exercent par le biais du parlement, des gouvernements et le pouvoir judiciaire, les instances publiques autonomes. L'ensemble de ces structures est concerné par toutes les activités en rapport avec les Droits de l'Homme. On peut délimiter ces activités en fonction de chaque intervenant, comme suit :

Concernant le parlement : *Il est appelé à assurer des fonctions essentielles pour protéger et soutenir les Droits de l'Homme, à travers :*

Premièrement : reconnaître les Droits de l'Homme, les renforcer et permettre d'en profiter à travers la promulgation de lois, de manière conforme aux Droits de l'Homme.

Deuxièmement : réviser et analyser la structure juridique en place et la débarrasser des lois que l'on peut considérer comme contraires à la protection des Droits de l'Homme.

Troisièmement : accélérer la ratification par le pays des conventions internationales en rapport avec la question ainsi que les textes de loi reconnaissant les Droits de l'Homme et créant les instances qui les supervisent.

Quatrièmement : mettre en œuvre les règles du contrôle parlementaire exercé sur l'action gouvernementale pour les questions en rapport avec ce qui pourrait influencer les politiques du gouvernement quant aux Droits de l'Homme, notamment les Ministères de l'Intérieur, de la santé, de la justice, de la solidarité sociale, des Droits de l'Homme, de la justice transitionnelle.

Cinquièmement : activer les commissions spécialisées au sein du parlement et participer sérieusement et objectivement aux travaux des commissions d'investigation à propos de la vérité, commissions constituées exceptionnellement et dans l'urgence.

- pour traiter les questions urgentes et graves qui portent atteinte aux Droits de l'Homme.

Sixièmement : œuvrer, en collaboration avec le gouvernement, pour que les politiques générales sociales et économiques du gouvernement garantissent la protection et la consolidation des Droits e l'Homme.

Septièmement : réviser le budget général de l'Etat quant aux dépenses et frais réservés à la protection et au renforcement des Droits de l'Homme et notamment concernant les ressources des dépenses destinées au secteur pénitentiaire, le système judiciaire, outre les programmes de formation et de sensibilisation aux Droits e l'Homme, au niveau des médias. Il en est de même pour les dépenses destinées à la sensibilisation et à la formation des fonctionnaires chargés de faire exécuter la loi.

Concernant le pouvoir exécutif : *selon ses prérogatives, cette autorité doit œuvrer à :*

Premièrement : Prévenir les violations contre les Droits de l'Homme et ce, par la mise en œuvre de mécanismes de contrôle, de suivi et de redevabilité (reddition des comptes) administrative et juridique.

Deuxièmement : s'opposer aux violations des Droits de l'Homme par la mise en œuvre des mécanismes de contrôle, de suivi et de redevabilité (reddition des comptes) administrative et juridique.

Troisièmement : améliorer le niveau des services publics en rapport avec les Droits de l'Homme et notamment dans le secteur de l'enseignement, de la santé et des services publics.

Quatrièmement : mettre en œuvre et activer le politiques et les programmes d'accès aux personnes handicapées.

Cinquièmement : intégrer au message informationnel et d'enseignement assuré par l'Etat des ressources et des matières incitant et encourageant l'Etat et les citoyens à s'engager pour le respect et la consolidation des Droits de l'Homme.

Sixièmement : Adopter des politiques claires pour un plan national de diffusion de la culture des Droits de l'Homme, destiné aux fonctionnaires chargés de l'exécution de la loi ainsi qu'aux citoyens.

Septièmement : évaluer les méthodes éducationnelles (pédagogiques) à toutes les étapes de l'enseignement, pour qu'elles correspondent à la culture et aux politiques des Droits de l'Homme et œuvrer à ce que les méthodes et les types de formation puissent consolider la protection des Droits de l'Homme.

Concernant le pouvoir judiciaire : *il a le pouvoir de protéger les Droits de l'Homme par :*

Premièrement : la nécessité d'étendre le mandat du Ministère Public à la supervision des centres de rééducation et des prisons.

Deuxièmement : l'engagement du Ministère Public à mener de façon sérieuse et objective les investigations nécessaires relatives aux communications et plaintes concernant des violations des Droits de l'Homme.

Troisièmement : former les membres du Ministère Public et toutes les instances judiciaires aux normes nationales et internationales pour la protection et le renforcement des Droits de l'Homme.

Quatrièmement : créer une base de données nationales et internationales comprenant toutes les législations et les conventions internationales ratifiées par l'Etat, et faire en sorte à ce qu'elle soit, par des moyens faciles, à la disposition des membres de l'instance judiciaire.

Cinquièmement : former et sensibiliser les magistrats à l'application des conventions internationales auprès des tribunaux nationaux.

Sixièmement : défendre l'autonomie du Ministère Public et le pouvoir judiciaire par une législation consolidant l'autonomie, et s'opposer aux pratiques illustrant une ingérence et une influence sur le travail des magistrats.

Septièmement : insister sur le fait que le système judiciaire doit comporter des mécanismes de réparation au profit des victimes.

Huitièmement : planifier et exécuter des programmes comportant la réhabilitation des victimes de violations des Droits de l'Homme, outre la nécessité de garantir leur insertion dans la société.

Concernant **les institutions nationales pour les Droits de l'Homme** qui sont créées en tant qu'institutions autonomes pour la défense des Droits de l'Homme. Parmi leurs prérogatives figurent :

Premièrement : la nécessité de créer, selon les standards internationaux, une autorité chargée de mettre en place des institutions internationales pour les Droits de l'Homme, tel que stipulé par « les principes de Paris, 1993 ».

Deuxièmement : faire un état des lieux relatif aux Droits de l'Homme et aider à les reconnaître et les renforcer.

Troisièmement : elles ont la prérogative de diffuser la culture des droits de l'Homme et d'œuvrer indirectement à les protéger.

Quatrièmement : Préparer des rapports nationaux afin de proposer des recommandations concernant les Droits de l'Homme.

Cinquièmement : aider l'Etat à préparer et présenter les rapports internationaux qui sont présentés aux commissions conventionnelles supervisant l'exécution des conventions internationales.

Sixièmement : aider l'Etat à préparer et présenter le rapport national afin de le présenter au mécanisme d'examen périodique global (UPR) au sein du Haut Commissariat des Droits de l'Homme relevant de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Septièmement : diriger un dialogue actif et objectif entre l'Etat et les institutions de la société civile.

Huitièmement : intervenir auprès des ministères et des instances officielles dont l'action interfère avec les Droits de l'Homme, notamment la police, le ministère de la justice, les centres de rééducation, les prisons, les instances de l'information (les médias) ainsi que le ministère de l'enseignement.

Neuvièmement : inciter les Etats et les encourager à accueillir les « Rapporteurs privés » relevant du Conseil des Droits de l'Homme auprès des Nations Unies.

Quant à **la société civile**, son rôle essentiel est le suivant :

Premièrement : renforcer son rôle en matière de protection et de défense, à travers le constat des cas de violation des Droits de l'Homme.

Deuxièmement : offrir l'aide juridique aux victimes de violations des Droits de l'Homme.

Troisièmement : activer et développer les mécanismes de « recours juridique stratégique » et former les avocats à le faire.

Quatrièmement : former à la préparation des rapports « parallèle / de l'ombre / alternatif » présentés aux commissions conventionnelles supervisant l'application des conventions internationales.

Cinquièmement : préparer et présenter les rapports des « parties intéressées » au bureau du Haut Commissariat des Droits de l'Homme, dans le cadre du mécanisme d' « examen périodique global (UPR) ».

Sixièmement : être en contact avec les mécanismes des « mesures spéciales/les rapporteurs spéciaux » relevant du conseil des Droits de l'Homme (HRC) auprès des Nations Unies, organiser et arranger les visites des rapporteurs spéciaux.

Septièmement : former les avocats et les membres des instances judiciaires ainsi que les activistes des Droits de l'Homme à protéger et renforcer les Droits de l'Homme.

Cette coexistence tripartite (l'Etat avec ses trois pouvoirs, judiciaire, législatif et exécutif, puis les organismes publics autonomes et la société civile) aboutit habituellement – au cas où l'on ne percevrait pas les prérogatives de chaque partie – à une interférence et même une opposition entre les prérogatives et les activités de ces parties. C'est pourquoi il faut définir la fonction de chaque organisme avec le maximum possible de précision afin d'éviter les interférences d'un côté, et l'éventualité de domination d'une partie quelconque sur la totalité des activités en rapport avec les Droits de l'Homme, activités qui, dans les régimes totalitaires, sont d'habitude sous la domination des organes de l'Etat et plus précisément celle du pouvoir exécutif.

La place des Droits de l'Homme dans le cadre de la gestion officielle demeure un objet de débat et de divergences entre ceux qui appellent à en écarter totalement les organismes officiels et les autorités publiques en matière de gestion des Droits de l'Homme et réserver ce domaine essentiellement aux organisations de la société civile et aux instances supérieures indépendantes,

alors que les organismes officiels (sécurité, justice et administration) doivent garantir ces droits sans aucune ingérence dans la gestion effective des Droits de l'Homme, en écartant tout rôle éventuel que joueraient les autres structures officielles car elles seraient à la fois juge et partie . Il y' a d'un autre côté ceux qui appellent à maintenir le rôle des organismes officiels en matière de Droits de l'Homme et à associer les organisations de la société civile et les instances indépendantes, de sorte que la gestion revienne essentiellement aux organismes officiels quant à la mise en place, la supervision et l'application des politiques de Droits de l'Homme, tout en associant à des degrés divers les organisations non gouvernementales. Cette association ne transforme pas les ONG en tant qu'élément essentiel dans ce système et c'est là une orientation qui caractérise souvent les régimes politiques totalitaires, outre le rôle joué par les organismes officiels en matière de coopération avec les instances internationales, à travers la préparation des rapports internationaux et les réponses apportées aux enquêtes et aux interrogations.

En examinant la réalité des Droits de l'Homme en Tunisie après le 14 janvier 2011, on remarque 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 quelques 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 janvier 2011 alors que la majorité est apparue après cette date.

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.

Quels sont donc d'un côté, les problèmes rencontrés par ces organismes et de l'autre, quelles en sont les causes. Quelles sont les voies permettant d'accorder à la gestion et à la prise de décision en matière de Droits de l'Homme, plus de participation, d'efficacité et de cohérence par rapport à l'esprit des Droits de l'Homme, aux principes et aux normes internationales de gouvernance des Droits de l'Homme?

Ce travail vise à enrichir le débat national à propos de la gouvernance des Droits de l'Homme, à mettre l'accent sur le rôle des organismes officiels et des structures indépendantes des Droits de l'Homme dans le développement (amélioration) de ce système, et enfin à tenter d'associer les institutions, les associations et les organisations concernées par la question des Droits de l'Homme en Tunisie.

Introduction

Dans les pays qui passent par de longues périodes de répression, les Droits de l'Homme connaissent de nombreux problèmes dont essentiellement :

- Les violations systématiques dans tous les types de Droits de l'Homme.
- Empêcher les organisations non gouvernementales d'agir dans le domaine des Droits de l'Homme en toute autonomie et invoquer toutes sortes de contraintes afin d'empêcher la constitution, la fondation ou la réactivation de ces organisations.
- Gêner les activistes des Droits de l'Homme et les empêcher de s'impliquer dans ce domaine.
- Créer des organes « officiels », « gouvernementaux » chargés des Droits de l'Homme, qui constituent la vitrine officielle de l'Etat qu'ils représentent lors des manifestations internationales et qui contribuent, moyennant un contrôle sévère, à recueillir les plaintes et à interagir avec elles. Seulement, ces organes officiels n'ont nullement joué un quelconque rôle direct et franc de protection et de promotion des Droits de l'Homme et ce, pour les raisons suivantes :

- D'un côté, ces organes censés être indépendants, n'ont aucune autonomie par rapport aux organismes gouvernementaux, et parfois par rapport aux organes politiques les plus élevés de l'Etat (habituellement, le chef de l'Etat).

- D'un autre côté, ces organes ne bénéficient d'aucune prérogative qui puisse en faire une autorité effective en matière de défense des Droits de l'Homme, car ils se contentent souvent d'émettre un avis, de présenter une proposition et de transmettre les dossiers aux autorités compétentes. En outre, la majorité de leurs membres n'exercent pas leurs fonctions à plein temps, ce qui réduit leur rôle et leur influence.

Cette situation qui, d'habitude, caractérise les pays connaissant des régimes politiques répressifs, se poursuit très souvent au cours des périodes transitionnelles car les institutions et les anciennes instances poursuivent leurs fonctions pour un certain temps, jusqu'à ce qu'elles soient réformées, abandonnées ou remplacées par d'autres.

/ Limites du champ d'intervention des structures publiques /

Le système des Droits de l'Homme se base sur des générations de droits reliées entre elles, englobant les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, les droits environnementaux et de développement, tels que reflétés par des dizaines de conventions internationales que la Tunisie a ratifiées. Mais au vu de la réalité des conditions d'action des organismes intervenant en matière de Droits de l'Homme, nous remarquons que l'essentiel de son intérêt est porté sur les droits de première génération : les droits civils et politiques, alors que les organismes s'occupant des autres types de droits sont absentes.

A l'exception de l'ancien Conseil Economique et Social (dissout après le 14 janvier 2011 sans qu'il fut remplacé depuis) qui ne bénéficiait que de quelques prérogatives consultatives, les droits économiques et sociaux n'ont pas bénéficié d'un organisme spécifique. Il en est de même pour les droits culturels, environnementaux et de développement. Cette remarque est confirmée par l'examen des organismes ayant un mandat universel en matière de Droits de l'Homme et plus particulièrement l'instance supérieure pour les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales. La loi limite en effet le mandat de cette instance aux libertés fondamentales, à commencer par sa dénomination même.

Ajoutons à cela, au vu des rapports que cette instance a publié, le fait qu'elle concentre son intérêt sur les droits civils et politiques et qu'elle ignore le reste des générations de droits.

Dans une lecture de la réalité actuelle en Tunisie en tant qu'exemple d'un pays ayant connu de longues périodes de graves violations systématiques des droits de l'homme, en présence d'organismes et d'institutions officielles intervenant en matière de droits de l'homme, nous remarquons que cette réalité se caractérise par ce qui suit :

Premièrement : 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 chargé des droits de l'homme, une instance supérieure pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales, une instance de protection

des données personnelles, des bureaux des relations avec le citoyen, un médiateur administratif et des conseils consultatifs.

Deuxièmement : 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.

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 fit de nouveau, l'un des mécanismes du pouvoir en place, ce qui les empêcha d'assurer leur rôle en toute impartialité et indépendance.

Cette recherche /rapport constitue une étude des textes juridiques organisant ces organismes ainsi qu'un constat des entraves qui l'empêchent d'être réellement des organismes indépendants effectivement pour défendre les droits de l'homme et d'enregistrer les différentes violations, la façon de les traiter, et réfléchir sur la manière de développer ces organismes et les hisser au rang des organes conformes aux exigences de l'indépendance et de la transparence.

/ Les organismes des droits de l'homme existant actuellement n'observent pas les règles de la bonne gouvernance /

La plupart des organismes intervenant en matière de droits de l'homme et qui aujourd'hui ont de l'influence en Tunisie constituent une partie du système institutionnel qui a prévalu avant le 14 janvier. A l'exception de quelques structures créées ou activées depuis, (l'instance des élections, la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audio-visuelle, l'Instance Supérieure pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales), tous les organes intervenants ont été créés avant la date du 14 janvier 2011. Ainsi, ces intervenants traduisent-ils la vision qu'avait l'ancien régime à l'égard des droits de l'homme. Ceci peut être observé sur les plans suivants :

- au niveau de la structure des intervenants : là prédomine la représentation gouvernementale/officialle alors que les composantes de la société civile et des indépendants sont exclues (tels les centres de recherches scientifiques, les universités ...)

- au niveau des fonctions et des prérogatives que l'on accorde à ces organes et qui sont pour la plupart d'ordre consultatif ou visant à aider le pouvoir à prendre les décisions en rapport avec les droits de l'homme. On ne leur accorde aucune prérogative décisionnelle et la plupart d'entre eux n'ont même pas le droit de publier leurs rapports.- Ces structures officielles sont également soumises à un contrôle sévère de la part du pouvoir, car elles subissent un contrôle interne effectué par les organes administratifs qui les dirigent et qui lui sont habituellement rattachés (le rôle essentiel est détenu par le Secrétaire Général), ainsi qu'à un contrôle externe effectué par l'autorité de tutelle et qui fait partie des prérogatives de l'un des ministères ou des autres organes du pouvoir exécutif.

/ PREMIÈRE PARTIE /

Les organismes officiels des droits de l'Homme en Tunisie : Etat des lieux

Ce qui caractérise actuellement la réalité des organismes officiels des droits de l'homme en Tunisie c'est la présence d'un grand nombre d'intervenants : des ministères, des conseils, des bureaux, des cellules, des instances. Mais la coexistence entre toutes ces parties prenantes nous appelle à faire les observations suivantes :

- 1/ La création de la plupart des structures intervenant en matière de droits de l'homme eut lieu lors de la période précédant le 14 janvier 2011. En effet, à l'exception du Ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, de l'instance électorale et de la HAICA, aucun organe nouveau n'est créé après le 14 janvier, pour intervenir en matière de droits de l'homme, dans un sens large.
- 2/ Le grand nombre de ces intervenants ne signifie pas qu'ils sont tous actifs au niveau de la réalité : certains de ces intervenants n'étaient plus actifs même avant le 14 janvier 2011. C'est le cas par exemple de « la commission de l'éducation pour les droits de l'homme » et du « conseil supérieur de l'enfance » qui ne s'est pas réuni depuis 2006, outre les conseils dont on a stipulé la création dans les textes de lois, mais qui n'ont pas été constitués réellement, et dont « le conseil supérieur de l'environnement », le conseil supérieur de développement des ressources humaines », le conseil supérieur du développement social et de soutien aux personnes handicapées ».
- 3/ Les événements politiques qui ont succédé au 14 janvier 2011 ont inégalement influé sur les organismes de droits de l'homme.
 - Quelques uns de ces organismes n'ont plus travaillé pendant plus d'un an : le médiateur administratif et le citoyen contrôleur.
 - Quelques organismes ont été totalement supprimés de l'organisation administrative des ministères tel le coordinateur général pour les droits de l'homme auprès du Ministère de la justice.
 - Quelques organes ont été restructurés et on leur a nommé de nouveaux présidents et de nouveaux membres : l'instance supérieure pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales », « l'instance supérieure de protection des données personnelles ».

C'est pourquoi, cette étude concernant les organismes officiels des droits de l'homme en Tunisie, nécessite que l'on s'y intéresse en prenant toutes ces données en considération.

Nous allons traiter successivement la fonction de conseiller du président de la République chargé des droits de l'homme, le Ministère chargé des droits de l'homme, les conseils consultatifs en rapport avec les droits de l'homme, les observatoires et les centres d'information, de documentation et d'études, les cellules des droits de l'homme au sein des ministères, le citoyen contrôleur, le centre « Ifada » et enfin, le centre de documentation en matière de droits de l'homme.

/ Mainmise de l'exécutif sur les organes des droits de l'homme /

Ce que l'on remarque quant aux organismes officiels des droits de l'homme en Tunisie c'est la domination absolue du pouvoir exécutif sur ces structures. Cette domination apparait au niveau de la formation des organes officiels des droits de l'homme, de leurs structures, de leur gestion et de la supervision dont ils font l'objet et leur dépendance administrative et financière.

- La domination au niveau de la structure-composition : tous les organes officiels en rapport avec les droits de l'homme (qu'il s'agisse des conseils consultatifs, des commissions, des observatoires, des centres ou des instances indépendantes) se composent essentiellement de représentants des ministères. C'est ce que l'on constate également dans les conseils scientifiques des centres de recherches ainsi que dans les observatoires. La représentativité de la société civile est absente et quand ce n'est pas le cas elle est réduite à un ou deux membres au maximum représentant les associations ou les organisations civiles en rapport avec les droits de l'homme.

- La domination au niveau de la direction-gestion : tous les organismes des droits de l'homme sont soumis à une gestion dominée par la gestion administrative traditionnelle qui rend le pouvoir exécutif une autorité dominante tous ces organes.

- Mainmise sur le budget de l'organe des droits de l'homme. Cette mainmise est observée généralement quelque soit la nature de l'organisme des droits de l'homme. Concernant les conseils et les commissions, il n'y a point de budget spécial qui leur soit accordé car ce dernier fait partie du budget du ministère de tutelle. D'ailleurs il n'y a aucune trace d'un budget pareil dans les documents officiels (loi du budget ou autre).

Quant aux organismes « indépendants », leurs budgets sont franchement rattachés à celui d'un ministère quelconque, ce qui transforme ce dernier en superviseur effectif du budget.

- Mainmise au niveau du contrôle des actions de l'organisme : elle apparaît essentiellement quand le pouvoir exécutif (qu'il s'agisse de ministère de tutelle du conseil ou de la commission, ou également de la Présidence de la République pour les instances indépendantes) est la partie qui supervise l'action de l'organe. Dans ce cas, le rôle de ce dernier se réduit essentiellement à aider le pouvoir exécutif à prendre les décisions en rapport avec les droits de l'homme, ce qui rend cet organisme lié de par sa fonction à ce pouvoir de façon exclusive : il ne peut ainsi s'adresser aux députés du peuple, ni bien entendu directement au peuple par le biais des déclarations ou des rapports périodiques qu'après les avoir préalablement présenté au pouvoir exécutif

PREMIÈRE SECTION

Le conseiller du Président de la République chargé des droits de l'homme

Un premier conseiller auprès du Président de la République, chargé des droits de l'homme a été nommé le 19 juin 1991. On lui a confié la mission de suivre la politique de l'Etat en matière de protection et de renforcement permanent des droits de l'homme.

Le conseiller fournit au Président de la République des informations concernant la situation des droits de l'homme en Tunisie, dirige des études permettant d'appliquer et d'enrichir sa politique en la matière. Il lui émet également un avis concernant les conventions concernées par les droits de l'homme, notamment à propos des mesures de ratification ou d'information et à propos des lois relatives aux droits de l'homme. Il assure le suivi également des travaux des organisations non gouvernementales. Le conseiller anime également l'action gouvernementale en la matière, assure la coordination avec les unités des droits de l'homme créées dans les différents ministères et répartit les tâches entre elles.

DEUXIEME SECTION

le ministère chargé des droits de l'Homme

L'existence d'un ministère chargé des droits de l'homme est un choix politique qui n'est pas très courant, dans de nombreux pays. La Tunisie a opté pour ce choix depuis la fin des années quatre-vingt-dix en créant un ministère chargé des droits de l'homme, de la communication et des relations avec le Parlement. Les droits de l'homme ont été rattachés au ministère de la justice en 2002 qui devint ministère de la justice et des droits de l'homme. Ce choix qui a été critiqué sous l'ancien Président a été reproduit au cours de la formation du premier gouvernement après les élections du 23 octobre 2011.

La majorité des rencontres ont démontré que l'on ne peut confier le dossier des droits de l'homme à un ministère en entier car à l'origine, l'intervention du pouvoir exécutif devrait se réduire à des questions fondamentales en rapport avec la coordination entre les différents intervenants officiels en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi il faudrait, si nécessaire, nommer un coordinateur général chargé des droits de l'homme, affecté auprès de la présidence du gouvernement.

La création d'un ministère des droits de l'homme après le « 14 janvier 2011 » paraissait à tous bizarre et a été sévèrement critiqué en raison d'une contradiction de principe nette entre le rôle du pouvoir exécutif et la protection des droits de l'homme et de ses libertés, surtout dans un contexte d'existence d'une instance supérieure pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il aurait été plus opportun de renforcer plutôt l'indépendance de cette dernière et de mettre en œuvre son rôle afin qu'elle devienne réellement un organisme autonome supervisant cette question, et de ne pas confier cela à un ministère.

Cette crainte de principe quant à l'existence d'un ministère chargé des droits de l'homme nous impose d'examiner d'un côté, les différentes prérogatives de ce ministère, et de l'autre, d'analyser sa composition et sa structuration, puis de voir dans quelle mesure elle répond aux objectifs pour lesquels elle a été créée.

Décret n°2012- 22 du 19 janvier 2012, portant création du Ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle et fixant ses attributions (Journal officiel n°6 de l'année 2012, en date du 20 janvier 2012, p.383).

Décret n° 2012-23 du 19 janvier 2012, relatif à l'organisation du Ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle (Journal officiel n°6 de l'année 2012, en date du 20 janvier 2012, p.384).

1/ Attributions du Ministère chargé des droits de l'homme :

En examinant le décret n°2012-22 du 19 janvier 2012, nous remarquons que les prérogatives du ministère sont essentiellement : la proposition, la coordination, la participation, le partenariat et la réalisation de recherches et d'études.

Dans sa mission générale de base, le ministère « propose et accompagne l'exécution de la politique des droits de l'homme »¹. Le Ministère propose donc cette politique et accompagne son application ultérieurement, une fois elle est adoptée en tant que politique officielle de l'Etat. Mais sur quelle base cette politique officielle est-elle fondée ? Comment la préparer ? Comment la faire adopter ? Comment la faire connaître et quelle forme va-elle avoir ?

Quant aux autres prérogatives du Ministère, elles consistent essentiellement à proposer et préparer les projets de textes de loi en rapport avec les droits de l'homme².

En nous référant aux activités du Ministère, nous voyons que ce qu'il a fait de plus important à cet égard consiste en ceci : proposition d'un projet de loi relatif à la justice transitionnelle et d'un projet de loi organique organisant la création du mécanisme préventif national de lutte contre la torture et les pratiques dégradantes³.

- Initier une réflexion sur la préparation d'un nouveau cadre juridique relatif à la haute instance des droits de l'homme et des libertés fondamentales et un projet de loi pour la lutte contre le terrorisme, loi qui remplacera celle de 2003.
- Proposer la ratification des conventions internationales, régionales, bilatérales et multilatérales en rapport avec les droits de l'homme... après les avoir étudiées⁴. On peut remarquer à cet égard que depuis le 23 octobre

1. Article 2 du décret n°22 pour l'année 2012.

2. Article 4 du décret n°22 pour l'année 2012.

3. Cf. l'arrêté du Ministre des droits de l'homme et de la justice transitionnelle en date du 28 novembre 2012 relatif à la création d'une commission spéciale au sein du Ministère. JORT n° 96 en date du 4 décembre 2012, p. 3389.

4. Article 4 du décret n° 22 de l'année 2012.

2011, aucune nouvelle convention en rapport avec les droits de l'homme n'a été ratifiée. Tout ce qui a été ratifié depuis le 14 janvier en matière de droits de l'homme, l'a été avant les élections de l'Assemblée Nationale Constituante, sous le premier et le second gouvernement transitionnel, c'est-à-dire avant la création du Ministère.

- Quant aux programmes de sensibilisation, de formation et d'encadrement en matière de droits de l'Homme, l'action du Ministère s'est caractérisée dans ce domaine par de nombreuses activités. Il en est de même pour l'action du Ministère pour soutenir le travail en réseau et le dialogue avec les organisations de la société civile.
- Quant au reste des attributions, elles ont consisté en une coordination avec les ministères concernés, développement du partenariat et l'échange avec les structures concernées par les droits de l'Homme, qu'elles soient officielles ou non gouvernementales, réaliser des recherches et des études à propos des droits de l'Homme, enregistrer les projets de coopération internationale y afférents.

2/ Organisation et structure du Ministère :

L'organisation du ministère a été stipulée par le décret n°2012-23, relatif à l'organisation du Ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle, en date du 19 janvier 2012⁵.

Cet arrêté affecte le dossier des droits de l'Homme aux attributions de « la Direction Générale des droits de l'Homme »⁶.

Ce rôle demeure réduit aux conseils et à l'orientation, avec la possibilité d'intervenir en tant que médiateur pour résoudre tout problème soumis au Ministère. Ce rôle est d'habitude dévolu aux organisations non gouvernementales et aux instances indépendantes concernées, ce qui rend l'éventualité d'interférence avec les services du médiateur administratif tout-à-fait possible.

Après avoir passé en revue le rôle du Ministère, Il est légitime de se demander quelle fonction ont les conseils consultatifs, en matière de droits de l'Homme.

5. JORT n°6 de l'année 2012 p. 384.

6. Articles 24 et 26 du décret n° 23 de l'année 2012.

TROISIEME SECTION

Les conseils consultatifs concernés par les droits de l'Homme

Avant de prendre quelques modèles de conseils consultatifs en rapport avec les droits de l'Homme (et dont le plus important est probablement le conseil national pour la femme, la famille et les vieilles personnes), il faut d'abord étudier leur statut légal.

1/ Statut légal des conseils consultatifs :

En matière de droits de l'Homme, les organes consultatifs sont nombreux. Il s'agit des organes suivants :

- Le conseil national de la femme, de la famille et des vieilles personnes⁷.
- Le conseil supérieur de la promotion de l'emploi
- Le conseil supérieur de la recherche scientifique et de l'innovation technologique.
- Le conseil supérieur de la promotion sociale et de la protection des personnes porteuses de handicap.
- Le conseil supérieur de la protection de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles⁸.
- Le conseil supérieur de lutte contre la corruption et pour la récupération et la gestion des avoirs et biens de l'Etat⁹.

7. Le décret n° 1702 de l'année 2003 en date du 1er Août 2003 portant création du conseil et définissant sa composition, sa fonction et sa gestion. JORT n°67 de l'année 2003 et daté du 22 Août 2003, p. 2738.

8. Tous ces conseils ont été créés par le décret n° 3080 de l'année 2010 en date du 1er décembre 2010 portant création de conseils supérieurs consultatifs. JORT n° 98 en date du 7 décembre 2010, p. 3468. Il a été amendé et complété par le décret n° 1425 en date du 31 Août 2012. JORT n° 69 en date du 31 Août 2012, p. 2330.

9. Il fut créé par le décret n° 1425 en date du 31 Août 2012.

Ces conseils ont dissout et remplacé plusieurs anciens conseils car le décret n° 3080 de l'année 2010 a stipulé l'annulation des dispositions de plusieurs textes de loi qui ont créé des conseils consultatifs¹⁰.

Ces conseils à caractère consultatif nous interpellent et nous incitent à examiner leurs structures, leurs rôles, leurs modes de fonctionnement, et afin de voir les possibilités de les mettre en œuvre d'un côté, puis d'enregistrer les points forts pouvant améliorer leur rôle et les rendant conformes aux exigences des conseils supérieurs consultatifs en matière de droits de l'Homme.

1. Les attributions des conseils consultatifs :

En nous référant aux textes régissant les conseils consultatifs, nous remarquons que leurs attributions sont essentiellement consultatives car ils donnent leurs avis sur toutes sortes de questions : les plans, les programmes, les politiques, les projets de textes de loi... Ils peuvent également proposer tout ce qu'ils jugent adéquat à la promotion du domaine qui les concerne.

2. Composition des conseils supérieurs consultatifs :

Le décret n° 2010-3080 a tenté d'unifier la composition des conseils supérieurs consultatifs en les mettant tous sous la tutelle du Premier Ministre¹¹. En sont membres tous les ministres concernés par les attributions du conseil. S'y ajoutent les présidents des Unions nationales, les secrétaires généraux ou premiers secrétaires des partis politiques représentés au Parlement, plus un représentant du Parlement des jeunes sur proposition de son Président.

Cette composition-type conçue par le décret n° 2010-3080 a été amendée par le décret n°2012- 1425 . Les partis politiques n'y sont plus représentés et ils ont été remplacés par cinq députés délégués par la commission chargée du pouvoir législatif. Ils sont nommés sur sa proposition¹². On a annulé la représentation du Parlement des jeunes car cette institution a été dissoute après le 14 janvier.

10. Ces conseils qui ont été dissouts sont : le conseil supérieur de la recherche scientifique et de la technologie, le conseil supérieur de la culture, le conseil supérieur pour le développement, le conseil supérieur pour la population, le conseil supérieur pour le développement des ressources humaines, le conseil supérieur de soutien aux personnes handicapées, le conseil supérieur de la culture, le conseil supérieur de l'entreprise, le conseil supérieur pour la jeunesse, l'enfance et le sport, le conseil supérieur de la santé. Ils ont été tous dissouts par l'article 26 du décret n° 3080 de l'année 2010.

11. Devenu chef du Gouvernement par s le décret n° 1425 de l'année 2012, article 3.

12. Article 4 du décret n° 1425 de l'année 2012.

La composition initiale¹³ de ces conseils en ont fait des conseils officiels, essentiellement gouvernementaux, caractérisés surtout par leur caractère consultatif traditionnel. La représentation de la société civile n'y existait pas¹⁴. Cette composition ne pouvait pas permettre à ces conseils d'assurer le rôle de régulateur ou de « conseiller » au profit du pouvoir concernant les questions impliquant directement la société dans toutes ses composantes. Seulement, après la promulgation du décret de 2012 qui a amendé et corrigé celui de 2010, on s'attendait à voir la composition de ces conseils renforcée, et à voir s'ajouter des représentants de la société civile ou du moins des associations en rapport direct avec les attributions de chaque conseil. Mais il n'en fut rien, outre une régression au niveau de la représentation de la composante politique de la société, c'est-à-dire des partis politiques. Cette représentativité qui englobait tous les partis représentés au Parlement¹⁵ fut réduite à 5 représentants du conseil des députés et c'est là une régression qui est de nature à permettre à certains partis de dominer les autres.

3. Fonctionnement des conseils consultatifs :

Dans le fonctionnement des conseils consultatifs, c'est le caractère officiel gouvernemental qui prédomine, car ils sont présidés par le chef du gouvernement et le secrétariat permanent est attribué pour chaque conseil à l'un des ministères concernés par le domaine de compétence de ce conseil¹⁶. Les conseils supérieurs consultatifs se tiennent « une fois par an » au moins, chaque fois que cela s'impose, sur convocation de leur président¹⁷.

Ce mode de fonctionnement et de gestion ne répond point à ce qui est attendu de ces conseils. Comment une réunion annuelle peut-elle permettre à ces conseils d'« étudier les politiques et les programmes nationaux en rapport avec leurs domaines de compétence, de débattre et émettre des avis à leur propos, puis de faire le suivi de leur application » ?¹⁸ Gérer les conseils de cette façon ne leur permet nullement d'avoir un rôle efficient ou même d'émettre un avis de façon efficace et complémentaire, ce qui confirme son caractère formel dépourvu de tout fondement d'efficience et d'action sérieuse.

Afin d'examiner la réalité des conseils supérieurs consultatifs, nous allons procéder à l'étude de deux exemples, à savoir le conseil national de la femme,

13. Conformément au décret de 2010.

14. Exceptées les Unions nationales.

15. Le décret de 2010

16. Article 14 du décret n° 3080 de l'année 2010.

17. Article 3 du décret n° 3080 de l'année 2010

18. Article 1 du décret n° 3080 de l'année 2010

de la famille et des personnes âgées d'un côté, puis le conseil supérieur de l'enfance, de l'autre.

2/ Exemples de conseils supérieurs consultatifs :

1. Le conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées :

Le décret n° 2010- 3080 du 1er décembre 2010 portant création des conseils supérieurs consultatifs. JORT n° 98 du 7 décembre 2010, p. 3468. Il fut amendé et complété par le décret n° 1425 en date du 31 Août 2012, JORT n° 69 en date du 31 août 2012, p. 2330.

Le décret n° 2003-1702 du 11 Août 2003 portant création du conseil et fixant sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 67 de 2003 en date du 22 août 2003,p. 2738).

Le décret n° 2006- 399 du 6 février 2006 portant modification du décret n° 1702 de 2003, en date du 11 août 2003 portant création du conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées, et fixant sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 12 de 2003, en date du 10 février 2006, p. 779).

C'est un conseil consultatif qui fut créé initialement en tant que conseil national de la femme et de la famille par le décret n° 2003-1702 du 11 août 2003 puis sa dénomination a été changée par le décret n° 2006-399 du 6 février 2006 pour devenir « le conseil national de la femme, de la famille et des personnes âgées ». Il se compose de représentants des ministères, des conseils constitutionnels, des organisations nationales et d'un certain nombre de directeurs généraux des institutions publiques et de compétences, tout en se faisant aider par des commissions spécialisées.

Les principales fonctions de ce conseil consistent à coordonner l'action entre les différents ministères, les parties prenantes et les structures intervenant dans le domaine des affaires de la femme, de la famille et des personnes âgées, à proposer et évaluer un programme d'action national, pour célébrer les fêtes et les manifestations nationales et mondiales concernant la femme, la famille et les personnes âgées, à émettre un avis concernant les projets inscrits dans les plans nationaux de promotion de la femme, de la famille et des personnes âgées.

Il apparaît à travers ces fonctions que ce conseil participe, comme les précédents conseils, à concevoir et mettre en place les politiques et les programmes nationaux concernant les catégories concernées par cet organe, ce qui aboutit indirectement à les protéger.

2. Le conseil supérieur de l'enfance :

Le décret n° 2003- 1054 du 5 mai 2003 portant modification du décret n° 574 de 2002, en date du 12 mars 2002 portant création du conseil supérieur de l'enfance et fixant ses attributions, sa composition et ses modalités de fonctionnement (JORT n° 38 de 2003, en date du 13 mai 2003, p. 1768).

Le décret n° 2002-574 du 12 mars 2002 portant création du conseil supérieur de l'enfance, fixant ses attributions, sa composition et ses modalités de fonctionnement (JORT n° 24 de 2003, en date du 22 mars 2003, p. 780).

En nous référant au décret n° 2002-574 du 12 mars 2002 portant création du conseil supérieur de l'enfance, fixant ses attributions, sa composition et ses modalités de fonctionnement... nous remarquons que ce conseil, à l'image des autres conseils consultatifs, se caractérise au niveau de sa composition, par son aspect essentiellement gouvernemental et que ses attributions se réduisent à proposer, émettre un avis, étudier certaines questions. Sa fonction se réduit également à présenter un rapport annuel exhaustif. Mais depuis 2006, le conseil ne s'est réuni qu'à l'occasion de la journée nationale de l'enfance.

• Prédominance du caractère gouvernementale sur la composition et les modalités de fonctionnement du conseil

Le conseil est présidé par le chef du gouvernement et il se compose de 21 membres dont 12 ministres, un membre représentant l'Assemblée des députés, un représentant du conseil économique et social¹⁹, un représentant de l'observatoire de défense des droits de l'enfant, un représentant du centre d'études, de recherches, de documentation et d'information sur la femme et 5 membres représentant les organisations et associations en rapport avec les droits de l'enfant : Union Nationale de la femme, Organisation Nationale Tunisienne de l'Enfance, Organisation Tunisienne de l'Education et de la Fa-

19. Il a été dissous depuis mars 2011.

mille, Organisation Tunisienne des Droits de l'Enfant, Association Tunisienne des Mères²⁰. Cette composition sur laquelle prédomine la composante officielle et qui n'associe pas les organisations et les associations indépendantes, est de nature à rendre l'action de ce conseil purement formel, surtout que le choix des membres se fait à travers la désignation par décision du Premier Ministre (actuellement chef du gouvernement), sur proposition des structures concernées²¹.

• Fragilité des fonctions et attributions

Le conseil supérieur de l'enfance se contente de faire le suivi de la situation de l'enfance dans le pays et ce, en étudiant les plans nationaux relatifs à l'enfance et en émettant un avis à leur propos. Il assure également la coordination entre les programmes des différents ministères, structures et institutions s'intéressant à l'enfance. Il étudie aussi toutes les questions concernant l'enfance que lui présente le Président (du conseil). Déjà fragiles à l'origine, ces fonctions purement consultatives sont d'autant plus affaiblies que les réunions du conseil sont peu fréquentes. En effet, il ne se réunit qu'une fois par an dans une session ordinaire et dans quelques sessions extraordinaires sur convocation de son Président. Ces réunions ne peuvent fournir au conseil le temps nécessaire pour émettre son avis sur toutes les questions qui lui sont exposées. De la sorte, son rôle devient celui de ratifier tout ce qui lui est présenté, surtout qu'il peut se contenter au cours de cette réunion annuelle d'examiner le rapport annuel relatif à la situation de l'enfance, avant de le soumettre au conseil des ministres qui se tient au mois de janvier sous la présidence du Président de la République²². Le ministère chargé de l'enfance doit faire le suivi de l'application des recommandations et des propositions du conseil.

/ Le conseil supérieur de l'enfance /

- Le fait de ne pas associer les organisations et les associations de la société civile, rend le travail du conseil tout-à-fait formel surtout que le choix des membres se fait à travers la désignation par le Premier Ministre (actuellement chef du gouvernement) sur proposition des structures concernées.- les fonctions du conseil se réduisent à proposer, émettre un avis, mener des études et assurer la coordination entre les différents organes, les ministères et les institutions s'intéressant à l'enfance.- Le conseil se contente lors de la session

20. Elle a cessé d'être active depuis 2011.

21. Article 3 du décret n° 574 de 2002 tel qu'il fut amendé par le décret n° 1054 de 2003, en date du 5 mai 2003.

22. Article 6 du décret n° 574 de 2002 tel que modifié par le décret n° 1054 de 2003 en date du 5 mai 2003.

annuelle d'examiner le rapport annuel sur la situation de l'enfance et ce, avant de le porter devant le conseil des ministres qui se tient au mois de janvier sous la présidence du Président de la République.-Le suivi des recommandations et des propositions du conseil est du ressort du Ministère chargé de l'enfance, ce qui est de nature à consacrer la fragilité du conseil et la domination de la partie gouvernementale sur ce conseil.-La fonction du conseil supérieur de l'enfance se réduit à la présentation du rapport annuel.

QUATRIEME SECTION

les observatoires et les centres d'information, de formation, de documentation et d'études

1/ Le statut légal des observatoires et des centres :

La loi n° 199-100 du 13 décembre 1999 fut promulguée pour régir l'organisation des « centres d'information, de formation, de documentation et d'études. Elle fut amendée le 25 juin 2001 par la loi n° 2001-64 pour devenir un texte organisant les observatoires et les centres à la fois.

Cette loi a défini leur nature, leurs attributions, les modalités de leur fonctionnement et leurs budgets.

1. Statut juridique des observatoires et des centres :

De par l'article premier de la loi de 1999, les observatoires et les centres peuvent être créés soit en tant qu'institutions publiques à caractère administratif ou non. Le décret de leur création fixera l'un ou l'autre de ces deux caractères mais dans les deux cas, l'observatoire ou le centre sera une institution publique jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La loi a laissé aux décrets de leur création la charge de définir leur nature administrative ou non administrative, ces derniers prenant en considération l'efficacité du statut légal à adopter ultérieurement, ce qui accorde au pouvoir procédural une large prérogative dans le choix du caractère administratif ou non administratif de l'observatoire ou du centre.

2. Les fonctions des observatoires et des centres :

En nous référant à l'article 2 de la loi de 1999 telle qu'elle fut amendée par la loi de 2001, nous remarquons que les observatoires et les centres peuvent être

chargés de plusieurs fonctions. Leurs attributions sont les suivantes :

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

3. Modalités de fonctionnement des centres et observatoires :

L'article 3 de la loi n° 2001-64 du 25 juin 2001 a fixé l'organisation administrative de l'observatoire ou du centre comme suit :

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

Il importe de remarquer que la question de la nomination par décret soulève certaines questions concernant le degré d'indépendance et d'impartialité

du centre ou de l'observatoire, surtout s'il concentre presque la totalité des attributions.

4. Le budget des observatoires et des centres et les biens qui leur sont affectés (article 5 de la loi de 1999) :

Les revenus de l'observatoire ou du centre proviennent des subventions qui leur sont accordées ou qui sont mises à leur disposition par l'Etat. Ils peuvent également bénéficier de legs, de dons et de ressources en contrepartie de services rendus.

Il est possible d'attribuer aux centres et observatoires par voie d'affectation, des biens meubles ou immeubles de l'Etat, afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions. En cas de dissolution de l'observatoire ou du centre, ses biens font retour à l'Etat qui exécute ses obligations et engagements conformément à la législation en vigueur.

Mais il importe d'indiquer que les observatoires et les centres qui ne sont pas de caractère administratif dépendent dans leurs rapports avec les tiers, du droit privé, et ce conformément aux dispositions du chapitre cinq de la loi n° 1989 en date du 1^{er} février 1989 relatif aux participations aux institutions et établissements publics.

Cette organisation des observatoires et des centres en font des « administrations » dans le sens bureaucratique du terme car ils sont soumis aux règles des institutions publiques dans leur organisation ou dans leurs modalités de fonctionnement, outre le fait que c'est le décret régissant l'observatoire ou le centre qui fixe toutes les questions relatives à la nomination du directeur et des membres du conseil d'administration et du conseil scientifique, sans préciser pour autant les conditions et les normes claires permettant de définir les spécificités devant être remplies chez ces personnes, dans un cadre de transparence totale, qu'il s'agisse de leur candidature ou de leur désignation. Ajoutons à cela le fait que le texte de loi n'a pas imposé franchement, la publication des travaux et des rapports des observatoires ou centres ainsi que leurs rapports financiers et d'activités, ce qui affaiblit leur degré de crédibilité ainsi que la transparence de leurs travaux.

Afin de mieux approfondir la vision dans ce cadre, nous allons jeter la lumière sur deux exemples d'observatoires : observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études sur la protection des droits de l'enfant d'un côté, puis le centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme (CREDIF).

2/ Exemples d'observatoires et de centres :

1. Observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant :

L'observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant a été créé par le décret n° 2002- 327 du 14 février 2002²³ qui porte création de l'observatoire et fixant son organisation administrative et financière. Ce décret a été promulgué en application de la loi relative aux observatoires et centres d'information, de formation, de documentation et d'études²⁴.

En examinant le décret portant création de l'observatoire des droits de l'enfant, nous remarquons que, de par son statut juridique, ses fonctions, sa composition, son organisation et les modalités de son fonctionnement, cet observatoire demeure structurellement public et officiel.

/ L'observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant /

La principale caractéristique de l'observatoire est sa pérennité et sa continuité ; c'est pourquoi il a été organisé sur la base d'unités et de services aptes à fonctionner en permanence et c'est ce qui est exigé par l'action d'un observatoire

- L'importance des activités dont l'observatoire est chargé, est de nature à en faire le centre de recherche et de documentation le plus important en matière de protection des droits de l'enfant et pour le suivi des conditions de l'enfance en Tunisie. Le plus grand handicap entravant l'efficacité de cet observatoire consiste essentiellement en l'absence de transparence et de crédibilité, vu la prédominance du caractère administratif et gouvernemental quant à sa composition et au fonctionnement de ses activités. Les activités de l'observatoire dépendent en effet du contrôle et de la tutelle de l'Etat, ce qui est de nature à entraver l'action réellement efficace et indépendante de l'observatoire, dans un contexte d'absence de représentation de la société civile au sein de ses structures et de ses unités.

23.. Tel que modifié par le décret n° 1359 de 2003, en date du 16 juin 2003.

24. Tel que fixé par la loi n° 100 de 1999, en date du 13 décembre 1999 et amendé par la loi n° 64 de 2001 en date du 25 juin 2001.

- L'absence d'organisations de la société civile et d'instances scientifiques telles les universités et les centres de recherches, mais également de personnalités nationales jouant un rôle important dans le travail scientifique et documentaire en rapport avec les droits de l'Homme d'une façon générale et des droits de l'enfant en particulier .- Le décret n° 327 de l'année 2002 est de nature à conforter l'impression que l'observatoire est essentiellement une administration dans le sens matériel et bureaucratique du terme.
- Le budget de l'observatoire est rattaché, dans la procédure, au budget général de l'Etat.

• A propos de la nature du statut légal de l'observatoire

L'observatoire est une institution publique à caractère administratif et ce statut juridique d'un organisme à caractère administratif rend l'observatoire comme une « administration » dans le sens juridique du terme, avec ce que cela comporte comme inconvénients inhérents au travail administratif bureaucratique et la soumission au contrôle de l'autorité de tutelle, qu'il s'agisse du personnel de l'observatoire ou du point de vue de ses activités ou de son budget, ainsi que sa soumission à la tutelle du ministère chargé des affaires de l'enfance²⁵.

La nature administrative de l'observatoire apparait à travers la nomination de l'ensemble de ses membres par décret sur proposition du (de la) ministre chargé(e) des affaires de l'enfance sans avoir préalablement fixé les normes objectives et les règles d'égalité et de transparence. Son budget est également rattaché, de par la procédure, au budget général de l'Etat²⁶ Un agent comptable est désigné auprès de l'observatoire et il est chargé d'exécuter les opérations financières de l'observatoire conformément aux dispositions du code de la comptabilité publique²⁷. Ces règles sévères au niveau du budget ne donneront point à l'observatoire de souplesse dans le traitement et la gestion du budget, ce qui risque d'entraver ses travaux et activités.

La loi n° 2001-64 du 25 juin 2001 portant modification de la loi n° 100 de 1999, en date du 13 décembre 1999 relatif aux centres d'information, de formation, de documentation et d'études. (JORT n° 51 de 2001 en date du 26 juin, p. 1968.

25. Article premier du décret n° 327 de 2002, en date du 14 février 2002

26. Article 16 du décret n° 327 de 2002, en date du 14 février 2002

27. Article 19 du décret n° 327 de 2002, en date du 14 février 2002

La loi n° 1989-9 du 1er février 1989 relative aux participations et entreprises publiques telle qu'elle est amendée et complétée par la loi n° 102 de 1994 en date du 1er Août 1994 et par le loi n° 1996-74 du 29 juillet 1996 et la loi n° 38 de 1999 en date du 3 mai 1999 et le loi n° 33 de 2001 en date du 29 mars 2001.

La loi 2002- n°327 du 14 février 2002 portant création de l'observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant et fixant son organisation administrative et financière

Le décret n° 2003-1359 du 26 juin 2003 portant modification du décret N° 327 de 2002 en date du 14 février 2002 portant création de l'observatoire d'information, de formation, de documentation et d'études pour la protection des droits de l'enfant et fixant son organisation administrative et financière (JORT n° 49 de 2003 en date du 20 juin 2003, p. 2149).

• A propos de la composition et du fonctionnement de l'observatoire

A l'image des observatoires et des centres d'information, de formation, de documentation et d'études, l'observatoire se compose d'une direction, d'un conseil administratif et d'un conseil scientifique.

Au vu du décret n°2002- 327, nous remarquons que tous les membres et agents du conseil administratif ainsi que les membres du conseil scientifique sont des représentants de ministères et d'institutions publiques et c'est là une question qui, bien qu'elle soit « relativement » acceptable pour le directeur et le personnel de l'observatoire (conseil administratif), n'est pas correcte concernant les membres du conseil scientifique.

En nous référant au décret n° 2002-327, nous remarquons que le conseil scientifique n'est composé que de représentants de ministères et d'institutions publiques concernés par l'enfance mais il n'y a point de représentants d'organisations de la société civile et d'instances scientifiques telles les universités et les centres de recherches jouant un rôle en matière de travail scientifique et documentaire en rapport avec les droits de l'Homme en général et des droits de l'enfant en particulier, ce qui est de nature à renforcer l'impression que l'observatoire est une administration classique dans le Sens physique et bureaucratique du terme²⁸.

28. Articles 13,14 et 15 du décret n° 327 de 2002.

En ce qui concerne le fonctionnement des activités de l'observatoire, nous remarquons que l'avantage le plus important dans l'activité de l'observatoire est la pérennité et la permanence. L'observatoire est « un centre de recherches, de documentation, de formation et d'information », et non pas une instance ou un conseil consultatif. Les activités de l'observatoire sont permanentes car il est organisé sur la base d'unités et de services appelés à fonctionner en permanence, surtout que la fonction et les activités de l'observatoire nécessitent cette permanence et pérennité²⁹.

• Importance des activités et faiblesse d'impact de l'observatoire

L'observatoire a de nombreuses fonctions axées essentiellement sur l'observation de la situation de la protection des droits de l'enfant, la collecte des données y afférentes, ainsi que la constitution d'une banque ou d'une base de données sur la question. Il réalise des recherches et des études sur les droits de l'enfant et la condition de l'enfance, édite des publications, parallèlement à la diffusion de la culture des droits de l'enfant. Il assiste les autorités à tracer des politiques et des programmes visant à améliorer les conditions de l'enfance et des droits de l'enfant, à organiser des séminaires d'apprentissage et de formation ainsi que des rencontres...³⁰.

Ces activités très importantes sont de nature à rendre l'observatoire comme l'un des centres les plus importants en matière de recherche, de documentation sur les droits de l'enfant et la condition de l'enfance en Tunisie. Mais ces fonctions ne peuvent se prévaloir de la crédibilité et de la transparence suffisante tant que sa composition, son personnel, ses modes de fonctionnement sont de type purement administratif et sont soumis au contrôle du gouvernement et à la tutelle de ce dernier sur tous ses travaux et activités, ce qui est de nature à entraver le travail effectif et indépendant de l'observatoire, dans un contexte d'absence au sein de ses structures et unités, d'une représentation de la société civile et scientifique.

29. Articles 5 et suivants du décret n° 327 de 2002.

30. Article 2 du décret n° 327 de 2002.

2. Le centre de recherches et d'études, de documentation et d'information sur la femme (CREDIF) :

Il est créé par la loi n° 1992-121 du 29 décembre 1992. Il est considéré de par cette loi comme une entreprise publique à caractère industriel et commercial bénéficiant du statut de personne morale et de l'indépendance financière.

Selon l'article 10 du décret n° 1999-1205, le directeur général du centre fixe, dans un délai ne dépassant pas le 31 Août de chaque année, le budget prévisionnel pour la gestion et l'investissement ainsi que les plans de financement des projets d'investissement (concernant les dépenses et les recettes annuelles) ; et selon l'article 14 du même décret, le Directeur Général arrête les états financiers et les présente au conseil de l'entreprise dans un délai ne dépassant pas les 3 mois de la fin de l'année comptable. Les états financiers de l'année écoulée sont publiés dans le Journal Officiel de la République dans un délai ne dépassant pas le mois d'Août de chaque année.

- La loi n° 1992-121 du 29 décembre 1992 portant création du centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme ; JORT, n° 88 de l'année 1992, en date du 31 décembre 1992, p. 1979.
- Le décret n°1205-1999 du 31 mai 1999 relatif à l'organisation administrative et financière et au mode de fonctionnement du centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme ; JORT n° 47 de l'année 1999 en date du 11 juin 1999.

• Le rattachement et l'autorité de tutelle :

Le centre est rattaché au Premier Ministère et dépend de la tutelle du (de la) ministre (ou secrétaire d'Etat) délégué (e) auprès du Premier Ministre chargé(e) des affaires de la femme et de la famille qui supervise toutes les opérations de gestion financière particulièrement et de gestion en général, ainsi que le fonctionnement du centre.

Selon les deux articles 15 et 16 du décret n° 1999-1205 du 31 mai 1999 fixant l'organisation administrative et financière et les modalités de fonctionnement du centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme, l'autorité de tutelle procède à la validation et au suivi d'application des contrats-objectifs, à la validation et au suivi des budgets prévisionnels ainsi qu'à la validation des états financiers et des conventions d'arbitrage et de leurs clauses, des conventions de réconciliation relatives à la résolution

des différends .Les services relevant de l'autorité de tutelle s'intéressent à tout ce qui concerne le personnel (le statut/le système de rémunération/augmentations de salaires) et les défèrent au ministère des finances pour avis et validation selon les législations et réglementations en vigueur.

• **Composition et missions des différentes structures :**

- Le centre est composé d'un Directeur Général, d'un conseil d'entreprise et d'un conseil scientifique ainsi que de tout le personnel du centre de recherches, de documentation et d'information sur la femme qui a été dissout, plus un contrôleur d'Etat qui exerce ses fonctions selon la législation et la réglementation en vigueur. Le conseil d'administration procède à la gestion des affaires du centre. Il est présidé par un Président Directeur Général nommé par décret sur proposition du ministre de tutelle.

- Le Président Directeur Général procède généralement à la prise de décisions dans tous les domaines liés à ses prérogatives - excepté ceux qui font partie des attributions de l'autorité de tutelle et plus particulièrement la présidence du conseil d'entreprise et du conseil scientifique -, à la gestion administrative, techniques et financières, à la conclusion de toutes les transactions. Il fixe et assure le suivi de l'exécution des contrats-objectifs, arrête les différents budgets (gestion/investissement/financement/projets), et les états financiers, propose l'organisation des services du centre ainsi que le statut particulier de son personnel, ainsi que son régime de rémunération, préparer les formes d'activités du centre, procède aux mesures nécessaires pour recouvrer les créances du centre, représenter le centre auprès des tiers.(civilement/administrativement/judiciairement) et applique toute fonction qui lui est confiée par l'autorité de tutelle. Selon l'article 2, il procède au recrutement, à la nomination, l'affectation ou le licenciement des agents.

- Quant au conseil d'entreprise il se compose d'un représentant du chef du gouvernement, d'un représentant du ministère chargé des finances, d'un représentant du ministère des affaires sociales, d'un représentant des services relevant du ministère chargé des affaires de la femme et de la famille, d'un représentant des services relevant du chef de gouvernement chargé de la recherche scientifique et de la technologie. Ils sont nommés pour une période de trois ans renouvelable une seule fois, sur proposition du chef du gouvernement et des ministères concernés. Le directeur général peut inviter toute personne considérée comme utile pour le fonctionnement du conseil, à assister à ses réunions. Selon l'article 6 du décret, le conseil d'entreprise procède à l'étude et à l'évaluation des contrats-objectifs, au suivi de leur exécution, de l'organisation des services du centre, du statut de son personnel, des transactions et conventions qu'il contracte, les acquisitions et échanges

ainsi que toutes les opérations immobilières et toute question liée à l'activité du centre.

- Le conseil scientifique quant à lui, selon l'article 7 du décret 1205 de l'année 1999, réalise des travaux de recherches et d'études. Il a un caractère consultatif. Il est présidé par le Directeur Général. Le centre émet son avis sur les questions liées à l'organisation des programmes de recherches et d'études, de documentation et d'information sur la femme.

- Le conseil se compose d'un représentant des services relevant du ministère chargé des affaires de la femme et de la famille, d'un représentant de l'Office national de la famille et de la population, d'un représentant de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de Tunis, d'un représentant de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, d'un représentant de la Faculté de Médecine de Tunis, d'un représentant du Centre africain de perfectionnement des journalistes et des communicateurs, d'un représentant de l'Union nationale de la femme Tunisienne, un représentant de l'Association Tunisienne des mères, un représentant de l'Association féminine Tunis 21, un représentant de l'Association pour la promotion de l'emploi et du logement. Ils sont nommés par arrêté du Premier Ministre sur proposition des organismes concernés, selon l'article 4 du décret n° 1999-1205.

• **Les missions :**

Selon l'article 2 de la loi n° 1992- 21, les missions du centre consistent à encourager les études et les recherches sur la femme et son statut dans la société tunisienne ainsi que sa contribution au développement. Elles consistent également à réaliser des études sur la femme et ce pour son compte ou pour autrui moyennant une rétribution, collecter et diffuser des données et des documents en rapport avec la condition de la femme, fournir une information qui puisse mettre en valeur ses droits, établir des rapports sur la place de la femme dans la société tunisienne.

Selon l'article 2 de la loi n° 1992- 21, le centre a également un rôle consultatif sur toute question concernant la femme et l'amélioration de ses conditions.

• **Fonctionnement du centre :**

Au moins une fois tous les trois mois, le directeur général convoque le conseil de l'institution pour émettre un avis sur les questions relevant de ses attributions et mentionnées à l'ordre du jour à transmettre 10 jours au moins avant la date de la réunion, à tous les membres, au contrôleur d'Etat et à l'autorité de tutelle, accompagné de tous les documents nécessaires.

Le conseil ne peut se réunir qu'en présence de la majorité de ses membres, sinon il peut se réunir au bout de 10 jours, et il est considéré comme légal quelque soit le nombre des personnes présentes. Le conseil donne son avis à la majorité des voix et en cas d'égalité des voix, celle du Président du conseil sera la référence. Le secrétariat du conseil est confié à un cadre relevant du centre et que le directeur général charge de préparer les procès verbaux des réunions du conseil dans un registre spécial signé par le directeur général et l'un des membres du conseil.

• **Diffusion (publication) des rapports :**

En nous référant aux deux articles 17 et 18 du décret n° 1999-1205, le centre fournit aux services relevant du (de la) ministre chargé(é) des affaires de la femme, de nombreux documents dont les contrats-objectifs, les rapports annuels sur la progression de leur exécution, les rapports de révision juridique des comptes et les moyens de contrôle interne ; ces documents sont expédiés dans un délai de 15 jours à partir de la date de leur finalisation.

Le centre fournit également au ministère des finances les documents suivants : les contrats-objectifs, les états financiers, un état des liquidités financières à la fin de chaque mois, les budgets prévisionnels de gestion et d'investissement ainsi que les plans de financement des projets d'investissement. Des cellules ont été créées au sein des ministères pour assurer le suivi concernant les droits de l'Homme.

Il importe aussi d'apprécier la possibilité de tenir des réunions périodiques au moins une fois tous les trois mois, mais la question de la nomination par arrêté au niveau de la direction du centre demeure critiquable.

CINQUIEME SECTION

les cellules des droits de l'Homme au sein des ministères

Au début des années quatre-vingt-dix, des cellules des droits de l'Homme ont été créées au sein des ministères de la justice³¹, de l'intérieur³² des affaires étrangères, des affaires sociales. Parmi leurs fonctions figurent la réception et le traitement des plaintes déposées par les citoyens, pour des questions en rapport avec les droits de l'homme quant à leurs liens avec les attributions du ministère, l'établissement de relations avec les institutions onusiennes et in-

31. Décret n° 1330 en date du 20 juillet 1992 concernant le ministère de la justice.

32. Le ministre de l'intérieur a émis la circulaire n° 32 en date du 28 mai 1992 portant création d'une cellule des droits de l'Homme au sein de la direction générale des affaires politiques.

ternationales, les organisations étrangères non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'Homme, faire le suivi des questions en rapport avec les engagements de l'Etat tunisien et émanant de la ratification qu'il a faite des conventions internationales dans le domaine des droits de l'Homme.

Toutes ces structures participent, chacune dans son domaine de compétence, à exercer un contrôle relatif aux conditions des droits de l'Homme et à fournir aux autorités de tutelle, des rapports y afférent.

SIXIEME SECTION

le Citoyen Superviseur

- Décret n° 1993-147, en date du 18 janvier 1993 portant création du groupe de « citoyen superviseur » JORT n° 7 de 1993, en date du 26 janvier 1993, p.139)

Cette fonction fut créée au début des années Quatre-vingt-dix. Les attributions du citoyen superviseur consistent à accomplir des opérations administratives réelles à l'image de la majorité des citoyens dans les services publics, et ce afin d'observer la nature des services dans les administrations publiques et constater sur les lieux, comment les agents publics accomplissent leur travail. Elles englobent également l'observation des conditions d'accueil des citoyens, les conditions de travail dans l'administration ainsi que l'aspect général des bâtiments publics.

Il est interdit au citoyen superviseur au cours de son travail d'observation de dévoiler sa qualité ou d'intervenir dans le déroulement du travail au sein du service qu'il visite. Il est appelé également, lors de l'exercice ainsi qu'à la fin de sa mission, à garder la confidentialité totale de son travail.

Le citoyen superviseur établit son rapport contenant ses observations positives et négatives et le présente à la direction de la qualité des services publics qui examine ces observations, les regroupe et établit à leur propos des rapports mensuels à l'intention des ministères concernés pour prendre les mesures nécessaires afin de pallier les insuffisances et de rendre hommage aux agents publics qui se sont distingués par leur bon travail.

/ La fonction de citoyen superviseur est entourée d'un secret exagéré /

– Cette fonction ne publie pas ses rapports mais les transmet à la Présidence de la République. L'absence de transparence et la non perception par le citoyen du rôle qu'assure cette fonction.- L'équipe du citoyen superviseur s'est arrêté de travailler pendant 14 mois : du mois de janvier 2011 au mois de mars 2012. Il a été réactivé avec la création de la fonction de ministre chargé de la réforme administrative.

- L'équipe transmet des rapports aux ministères et aux administrations concernées et assure le suivi de la façon par laquelle on les respecte, à travers les renseignements fournis par les différentes administrations d'un côté et les visites qui s'en suivent, de l'autre.- le travail et l'influence de l'équipe sur l'amélioration du travail administratif exigent beaucoup de temps et des ressources importantes dont l'équipe du citoyen superviseur ne dispose pas aujourd'hui.

SEPTIEME SECTION

les Centres de documentation dans le domaine des droits de l'Homme

Dans le cadre de concrétisation de la décision émanant de la Présidence de la République prise le 21 Août 2001 décrétant la création d'un centre de documentation sur les droits de l'Homme afin de consolider les mécanismes et les structures nationales concernées par les droits de l'Homme. On a proposé que le centre soit une institution publique à caractère administratif bénéficiant du statut civil et de l'autonomie financière et que l'on puisse mettre sous la tutelle du ministère chargé des droits de l'Homme et qu'abriterait l'un des bâtiments connus de la capitale. Les fonctions de ce centre consistent essentiellement à consolider le fond documentaire de l'intérieur et de l'extérieur et à traiter la littérature se rapportant aux droits de l'Homme, regrouper la production intellectuelle, le droit comparé en rapport avec la question et permettre son exploitation par toutes les catégories d'utilisateurs comme les chercheurs universitaires et les activistes des droits de l'Homme.

Par le passé, le ministère des droits de l'Homme, de la communication et des relations avec le Parlement a acquis quelques meubles consistant en des présentoirs d'ouvrages, avec de nombreux livres, publications et documents qui ont été transférés au centre de documentation auquel on a réservé un espace

au sein de la bibliothèque du ministère de la justice, afin de constituer un fond documentaire initial que l'on peut enrichir avec le temps.

Dans le cadre de la diffusion de la culture des droits de l'Homme, le centre de documentation sur les droits de l'Homme a procédé sous l'égide du coordinateur général pour les droits de l'Homme au sein du ministère de la justice et des droits de l'Homme, et à l'occasion de la commémoration annuelle par notre pays en 2005, de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, à la publication de deux ouvrages :

- Le premier porte le titre de « Analyse de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ». Il contient des analyses faites par des magistrats tunisiens à propos de cette déclaration universelle dans une approche comparative avec l'expérience tunisienne en matière de consécration des droits de l'Homme.

Le second porte le titre de « Textes juridiques nationaux et internationaux ». C'est un volume de 1807 pages dans lequel le chercheur trouve les textes nationaux et internationaux les plus importants en matière de droits de l'Homme.

- Mais ce centre n'a pas été consacré juridiquement, c'est pourquoi il n'existe plus réellement après le 14 janvier 2001.

Dans le même contexte et à l'occasion de la commémoration par notre pays du cinquantenaire de la publication du Code du Statut Personnel, ce centre a publié 19 prospectus relatifs au statut juridique de la femme dans le code du statut personnel, en tant qu'épouse, mère, fille, petite fille ou tout autre statut.

Après avoir étudié dans cette première partie les organismes gouvernementaux, nous allons voir dans la deuxième partie les instances indépendantes.

CHAPITRE DEUX / INSTANCES ET ORGANISMES « INDEPENDANTS »

Avant d'examiner la réalité des instances et organismes indépendants il est nécessaire de rappeler les Principes de Paris que l'on considère comme une référence essentielle en matière de droits de l'Homme.

Introduction :

les principes liés aux organismes nationaux de protection et de promotion des droits de l'Homme³³.

Les principes de Paris relatifs aux organismes nationaux pour la protection et la promotion des droits de l'Homme se basent sur de multiples fondements visant essentiellement à garantir l'autonomie de ces instances et à leur octroyer les prérogatives et les fonctions (nécessaires) et donner à leur action l'efficacité requise et ce, en les dotant des moyens juridiques, administratifs et financiers aptes à concrétiser ces objectifs et en reconnaissant l'existence de mécanismes de suivi de leurs travaux et de leurs recommandations.

1/ Les attributions et les responsabilités :

- a) L'institution nationale a comme tâche d'appuyer et de protéger les droits de l'Homme.
- b) L'institution nationale a un mandat aussi large que possible et qui est clairement stipulé dans l'un des textes constitutionnels ou législatifs qui définissent sa structure et ses compétences.
- c) L'institution nationale s'engage particulièrement à assumer les responsabilités suivantes :

Proposer des « interprétations » (lectures), des recommandations, des propositions et des rapports à titre consultatif et ce au profit des gouvernements, des parlements ou tout autre organe spécialisé, que ce soit sur la base d'une demande émanant de l'autorité concernée ou en usant de son droit à suivre n'importe quelle question sans qu'elle en soit chargée par une partie supérieure et ce pour toute question en rapport avec le renforcement et la protection des droits de l'homme. Il est permis à l'institution nationale de décider la diffusion,

33. Les Principes de Paris ratifiés à l'unanimité en 1992 par la commission des Nations Unies pour les droits de l'Homme, accompagnée de la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies n° 48 /134 en date du 20 décembre 1993.

au profit du public, de ce qui a été précédemment énoncé et qui englobent ces « lectures », recommandations, propositions et rapports ainsi que toutes les initiatives prises par l'institution nationale dans les domaines suivants :

Toutes les dispositions législatives et administratives ainsi que les dispositions de loi relatives à l'organisation de justice et visant à sauvegarder les droits de l'homme et à l'élargissement de leur domaine. A cet égard, l'institution nationale procède à la recherche des réglementations et des textes administratifs en vigueur, outre les projets de loi et leurs propositions.

L'institution nationale présente dans ce cadre les recommandations qu'elle juge comme adéquates pour garantir la cohérence de ces textes par rapport aux principes fondamentaux des droits de l'homme, et elle recommande, si nécessaire, d'adopter une nouvelle législation ou d'amender la législation en vigueur, d'adopter ou de réguler les mesures administratives, d'examiner les cas de violations des droits de l'Homme qu'il a été décidé de traiter, établir des rapports sur l'état général des droits de l'homme dans le pays, et également sur des questions plus particulières, attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'Homme dans n'importe quelle région du pays et lui fournir des propositions en rapport avec des initiatives visant à mettre fin à ces violations et, si nécessaire, émettre un avis sur l'attitude et la réaction du gouvernement.

- 1/ Renforcer et garantir la cohérence entre la législation, les mesures et les pratiques nationales d'un côté et les standards internationaux de l'autre en matière de droits de l'Homme, domaine pour lequel le gouvernement est considéré comme une partie prenante, puis œuvrer à faire respecter ces standards de façon efficace.
- 2/ Encourager (les parties concernées) à valider ces standards et à y adhérer tout en garantissant qu'on les applique et les respecte.
- 3/ Participer à la rédaction des rapports que les Etats doivent fournir aux instances et commissions des Nations Unies ainsi qu'aux organismes régionaux et ce conformément à la mise en œuvre de ses engagements contractuels et si nécessaire, d'émettre un avis à ce propos, tout en respectant son autonomie.
- 4/ Coopérer avec les Nations unies et toutes les autres institutions du système des Nations Unies ainsi qu'avec les institutions régionales et les institutions nationales dans les autres pays, spécialisées dans les questions de renforcement et de protection des droits de l'Homme.
- 5/ Aider à la préparation des programmes en rapport avec l'enseignement,

ainsi que des études liées aux droits de l'Homme, et participer à leur application dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels.

- 6/ Informer à propos des droits de l'Homme et des efforts fournis pour lutter contre toutes les formes de ségrégation, dont surtout la ségrégation raciale, et ce par le biais d'une meilleure sensibilisation du public, par usage des médias, de l'enseignement et le recours à tous les organes de l'information.

2/ Structure et garanties d'indépendance et de pluralité :

1/ Il faut que la composition de l'institution nationale et la désignation de leurs membres se fassent soit par élection, soit sans élection, conformément à des mesures comprenant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentativité pluraliste des forces sociales (au sein de la société civile) concernées par la protection et le renforcement des droits de l'Homme, notamment grâce à des autorités permettant d'établir une coopération effective avec les parties prenantes suivantes, ou avec leurs représentants :

a- Les organisations non gouvernementales concernées par les droits de l'Homme et par la lutte contre la discrimination raciale, les syndicats, les instances sociales et professionnelles concernées, telles les ligues de défenseurs des droits, les médecins, les journalistes et les personnalités scientifiques.

b- Les courants de la pensée philosophique et religieuse.

c- Les universités et les experts habilités.

d- Le parlement.

e- Les administrations gouvernementales (au cas où leurs représentants seraient présents, ils ne participent aux débats qu'à titre consultatif).

2/ L'institution nationale doit avoir les structures essentielles permettant d'assurer son bon fonctionnement, et plus particulièrement les finances nécessaires. L'objectif (de ces moyens financiers) étant de lui permettre de recruter le personnel et d'avoir des locaux qui lui appartiennent, afin qu'elle ne soit pas dépendante du gouvernement et qu'elle ne soit pas soumise à un contrôle financier qui pourrait avoir un impact sur son indépendance.

3/ Afin de garantir la stabilité du mandat des membres de l'institution, élément sans lequel cette dernière ne peut être vraiment indépendante, il faut que la nomination de ces membres soit faite par un document officiel délimitant leur mandat à une période donnée. Le mandat est renouvelable à condition de garantir la pluralité parmi les membres de l'institution.

3/ Les méthodes de travail :

Dans le cadre de son action, l'institution nationale doit :

- Examiner en toute liberté toutes les questions relevant de ses prérogatives, que ces questions soient avancées par le gouvernement ou qu'elles aient été librement choisies par l'institution sur proposition avancée par ses membres ou par toute autres parties.
- Ecouter toute personne et recevoir n'importe quelles informations et n'importe quel document indispensables pour évaluer les cas faisant partie de son domaine de compétence.
- S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de n'importe quel organe de presse, surtout pour diffuser au grand public ses avis et ses recommandations.
- Tenir régulièrement des réunions et si nécessaire, en présence de tous ses membres qui seront convoqués conformément aux usages en vigueur.
- Former des groupes actifs, parmi ses membres, le cas échéant, et créer des antennes locales ou régionales pour l'aider à accomplir ses fonctions.
- Mener des consultations avec les autres instances, judiciaires ou non judiciaires chargées de renforcer et de protéger les droits de l'Homme.
- Accorder une importance au rôle essentiel que jouent les organisations non gouvernementales en matière d'élargissement du champ d'action des institutions nationales, aux relations avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent au renforcement et à la protection des droits de l'Homme, au développement économique et social, à la lutte contre la ségrégation et la protection des catégories particulièrement fragiles (notamment les enfants, les travailleurs immigrés, les réfugiés, les handicapés physiquement et mentalement) et enfin à des domaines spécifiques.

4/ Principes complémentaires relatifs au centre des commissions ayant des attributions quasi-judiciaires :

L'institution nationale peut déléguer le pouvoir de recevoir et d'examiner les plaintes et les requêtes relatives à des cas individuels. Le recours à cette instance peut se faire de la part d'individus ou de leurs représentants, ou de la part d'organisations non gouvernementales, des syndicats ou d'autres instances représentatives et, dans ce cas, sans outrepasser les principes sus-

indiqués relatives aux autres prérogatives des commissions . Les travaux dont elle est chargée peuvent s'appuyer sur les principes suivants :

- a. Tenter de régler à l'amiable, par voie d'intermédiation ou par engagement, à respecter les termes définis par la loi, ou à travers des résolutions à caractère obligatoire ou si nécessaire, en ayant recours à la confidentialité.
- b. Informer le présentateur de la requête de ses droits, notamment concernant les voies de recourir à la justice qui lui sont offertes et lui faciliter l'accès à ces voies.
- c. Ecouter toute plainte ou requête ou la déférer à toute autre autorité compétente en respectant les limites imposées par la loi.
- d. Présenter des recommandations à l'autorité compétente et notamment en proposant des amendements ou des corrections à apporter aux lois, aux motions et aux pratiques administratives, surtout quand ce sont elles qui constituent la source des difficultés que rencontrent les requérants en voulant confirmer leurs droits.

Après cet exposé rapide concernant les principes de Paris, nous allons étudier les organes indépendants, un à un.

PREMIERE SECTION

le médiateur administratif

La loi n° 200-21 du 14 février 2002 complétant la loi n° 51 de 1993, en date du 3 mai 1993 relatif aux services du médiateur administratif (JORT n° 14 de 2002, en date du 15 février 2002, p. 581).

Le décret n° 1993-51 du 3 mai 1993 relatif aux services du médiateur administratif (JORT n° 35 de 1993, en date du 11 mai 1993, p.633).

Le décret n°2000-884 du 27 avril 2000 relatif à la fixation des attributions du représentant régional du médiateur administratif et à l'organisation administrative et financière des services régionaux de la médiation (JORT n° 37 de 2002, en date du 9 mai 2000, p. 995).

Le décret n° 2005-3321 du 12 décembre 2005 relatif à la fixation des attributions territoriales des représentants du médiateur administratif (JORT n° 101 de 2005, en date du 20 décembre 2005, p. 3717).

Il est chargé d'examiner les plaintes individuelles portées par les personnes physiques et concernant des questions administratives qui les concernent et qui font partie des prérogatives de services de l'Etat et des collectivités publiques locales et des institutions publiques à caractère administratif et des établissements publics ainsi que tout autre organisme chargé de diriger un service public. Le médiateur administratif examine également les plaintes portées par les personnes morales en rapport avec les questions administratives les concernant, à condition que ces plaintes soient déposées par une personne physique ayant un intérêt direct. Le médiateur administratif ne peut ni intervenir dans les procès portés devant les tribunaux, ni faire réexaminer un jugement prononcé. Il est toutefois autorisé à proposer des recommandations aux autorités administratives concernées.

Le rôle du médiateur administratif consiste aussi à protéger les droits des citoyens, sauvegarder leurs acquis, surtout quand il intervient pour réaliser une réconciliation entre le citoyen et l'administration dans plusieurs domaines concernant surtout l'application des jugements prononcés par le juge administratif, et ce en raison de la lenteur ou du refus de cette application, ou également quand il intervient pour protéger le droit à la propriété, en proposant des solutions adéquates à des personnes dont les terres ont été totalement ou partiellement expropriées pour intérêt public et quand on ne les indemnise pas avec la rapidité demandée, ou pour protéger les droits du citoyen quand, pour une raison quelconque, ses intérêts sont lésés et quand il n'obtient pas

un service administratif en rapport avec le fonctionnement du service public.

Le choix du médiateur administratif est une question très importante.

Le travail du médiateur administratif est d'autant plus efficient et efficace que la personnalité qui assure le rôle de médiateur est plus influente.

- Le rattachement de l'institution à la Présidence de la République n'est plus compatible avec la situation juridique actuelle et ce qui est attendu pour la nouvelle constitution concernant la répartition des prérogatives entre le Président de la République et le chef du Gouvernement, et comme la Présidence de la République n'a plus de larges prérogatives, l'institution du médiateur administratif a vu son influence s'affaiblir, ce qui a fait prévaloir cette impression, après le 14 janvier 2011, que l'institution a disparu et ce d'autant plus qu'elle n'a point eu de liens avec les médias et qu'elle n'a pas publié ses rapports.

- L'absence de caractère obligatoire des avis et des interventions du médiateur a fait que plusieurs administrations n'accordaient aucun intérêt à cette institution qui ne dispose pas d'instruments efficaces lui permettant de faire appliquer ses recommandations et d'en assurer le suivi.

- Le manque de ressources dont le médiateur dispose, qu'il s'agisse de moyens financiers ou de ressources humaines car certains bureaux ne disposent que de deux agents et un chauffeur seulement, ce qui ne permet pas au médiateur administratif d'exercer la totalité de sa mission.

- La faible représentativité régionale du médiateur : seulement quatre représentants régionaux dans tout le pays.

La non publication des rapports et des recommandations du médiateur a fait qu'ils (et qu'elles) ne soient pas connu(e)s par le grand public.

Ces lacunes constatées au niveau des prérogatives, des ressources financières et humaines n'ont pas empêché le médiateur d'avoir un rôle important dans le changement de quelques questions qui n'ont évolué ou qui ne se sont transformées que suite aux recommandations et à l'intervention du médiateur.

Dans un souci d'assurer à l'intervention du médiateur administratif l'efficacité requise, on a tenu à simplifier les mesures de dépôt des plaintes et ce en ne conditionnant pas ce dépôt par un quelconque délai, même quand il y a prescription, avec le temps et dépassement des délais de dépôt des « allégations » auprès des tribunaux.

En outre, les attributions du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière de ses services régionaux sont fixées par le décret n°2000-884, du 27 avril 2000. De même, la compétence (juridiction) territoriale des représentants (délégués) du médiateur administratif à Sousse, à Sfax, à Gafsa et au Kef, a été fixée par le décret n° 2005-3221 du 13 décembre 2005.

DEUXIEME SECTION

l'Instance supérieure pour les droits de l'Homme et les libertés fondamentales

Loi 2008-37 du 16 juin 2008 relative à l'instance supérieure pour les droits de l'Homme et les Libertés fondamentales (JORT 51/2008 du 26 juin 2008, p. 2267)

Décision républicaine n° 2012-22, du 23 octobre 2012, relative à la désignation des membres de l'Instance supérieure pour les droits de l'Homme et les Libertés fondamentales (JORT94/2012 du 27 novembre 2012, p.3320)

Décret n°2009-1767 du 9 juin 2009 relatif à l'approbation des principes d'organisation de l'instance supérieure pour les droits de l'homme et des libertés fondamentales, de sa gestion et de son règlement intérieur (JORT 47/2009, du 12 juin 2009, p.2018)

Décret n°2007-886, du 10 avril, complétant et modifiant le décret 54/1991 du 7 janvier1991, relatif à l'instance supérieure pour les droits de l'homme et des libertés fondamentales (JORT31/2007du 17 avril 2007, p.1249)

Décret n°2006-2846 du 8 novembre 2006, complétant et modifiant le décret 54/1991 du 7 janvier1991, relatif à l'instance supérieure pour les droits de l'homme et des libertés fondamentales (JORT 90/2006 du 10 novembre 2006, p.4660)

Décret n°1991- 54 du 7 janvier1991, relatif à l'instance supérieure pour les droits de l'homme et des libertés fondamentales (JORT 3/1991 du 11 janvier 1991, p.43)

La dernière nomination des membres de l'Instance supérieure pour les droits de l'Homme et les Libertés fondamentales soulève plusieurs questions quant à l'indépendance de cette instance, à sa relation avec les autres instances et autorités, à son rôle , ses activités, la formation de ses membres et le degré de sa conformité aux éléments constituant les instances des droits de l'homme

connues, d'un point de vue comparatif et tel que le confirme les standards internationaux en vigueur (principes de Paris).

Dans le but d'étudier toutes ces questions, nous traiterons essentiellement les thèmes suivants:

- 1- Historique de l'instance et circonstances de sa création, son évolution et la place qu'elle occupe actuellement.
- 2- Indépendance de l'instance et sa conformité aux exigences.
- 3- Capacités de l'instance à évoluer à la lumière des événements actuels.

1/ Historique de l'instance : du décret à la loi :

• Création par décret

L'instance fut créée juridiquement par le décret n°1991-54 du 7 janvier 1991³⁴ qui stipule que ce décret crée auprès du président de la république une commission consultative appelée « Instance Supérieure pour les Droits de l'Homme et les Libertés Fondamentales ».

Ce décret a été amendé plusieurs fois dont notamment en 2006 par le décret 2846 du 8 novembre 2006³⁵ et en 2007 par le décret 886 du 10 avril 2007³⁶.

Cette création par décret a été dépassée par la promulgation d'une loi qui concerne cette instance.

• Création par une loi

Cette création qui a eu lieu avant le 14 janvier 2011, a fait que tous ceux qui s'intéressent aux questions des droits de l'homme ne voient en cette instance qu'un subordonné au pouvoir exécutif et plus précisément au président de la république, puisque personne ne l'a remise en question en dépit des deux années qui se sont écoulées depuis le 14 janvier 2011, de la grande polémique autour des droits de l'homme, de la ratification par la Tunisie de nombreux traités et conventions y afférents, de la levée de réserves émises par la Tunisie concernant quelques articles de certains traités, de l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le pays³⁷ et en dépit de la préparation du projet de la loi organique instituant le mécanisme national de prévention de la torture et des

34. JORT n° 3 du 11 janvier 1991, p.43

35. JORT n° 90 du 10 novembre 2006, p.90.

36. JORT n°31 du 17 avril 2007, p. 1249)

37. La dernière mouture du projet date du 14 décembre 2012.

pratiques dégradantes³⁸.

Toutes ces évolutions n'ont pu aboutir à une remise en question de cette instance ; bien au contraire, elle a été maintenue : son président et ses membres ont été nommés, son statut juridique dans sa totalité n'a pas été touché, ce qui va à l'encontre des principes de l'indépendance d'une instance des droits de l'homme selon les standards internationaux reconnus et appliqués dans les expériences comparées.

2/ Indépendance de l'Instance et sa conformité aux standards internationaux :

La création de l'instance, depuis 1991 en tant que commission consultative auprès du président de la république, a fait qu'elle est restée sous domination de l'exécutif, même après la promulgation de la loi de 2008 qui en a fait une instance nationale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Cette indépendance juridique n'apparaît ni dans la composition de l'instance ni dans ses prérogatives et les actions qu'elle mène.

• Au niveau de la composition de l'instance

En dépit des évolutions politiques que le pays a connues, cette instance n'a pas été remise en cause ; elle fut maintenue, son président et ses membres furent nommés, son statut juridique dans sa totalité n'a pas été touché, ce qui va à l'encontre des principes d'indépendance d'une instance qui s'occupe des droits de l'homme selon les standards internationaux reconnus et appliqués dans les expériences comparées. Conformément à l'article 8 du décret 37/2008,

- les membres de la commission sont nommés par le président de la république, ce qui renforce sa main mise sur l'instance, surtout qu'il s'agit de choisir et de nommer presque la moitié de ceux qui auront le droit de voter. La nomination des membres des O.N.G par le président de la république soulève le problème du choix et des critères selon lesquels se fait la cooptation de telle ou telle organisation. L'absence de la L.T.D.H, par exemple, est intrigant. Il aurait fallu s'appuyer sur des critères de cooptation et de choix bien définis, basés sur la transparence, chose qui n'a pas guidé les nominations du 23 octobre 2012. Cette instance ne peut aller au-delà de ses compétences : elle reçoit les

38. Cf. arrêté du ministre des droits de l'homme et de la justice transitionnelle, JORT n° 96 du 4 décembre 2012, p.3389

doléances, a la possibilité d'entendre les plaignants et de transmettre leurs doléances aux autorités compétentes, mais n'a pas à s'adresser au public pour l'informer des suites de leurs requêtes. L'instance ne prend pas de décision mais publie des rapports dont la portée n'est pas claire : l'article 12 de la loi de 2008 stipule que l'instance publie trois types de rapports :

- un rapport annuel présenté au président de la république,
- un rapport national annuel sur l'état des droits de l'homme et des libertés fondamentales adressé au public et des communiqués sur ses activités.

A la différence de l'organe administratif, le président de l'instance n'exerce pas ses fonctions à plein temps au sein de l'instance, ce qui renforce le déséquilibre et la marginalisation des membres dont l'appartenance à l'instance est quasi-totale et le rôle est très limité.

La création de l'instance dans les années 90 en tant que commission consultative auprès du président de la république a fait que ce dernier a toute autorité quant à sa composition. En dépit du changement de la donne avec la loi de 2008, puis avec la chute du régime le 14 janvier 2011, la nomination des membres de l'instance qui a eu lieu le 23 octobre 2012 reflète toujours la domination du président de la république sur cette instance. Le texte appliqué est la loi 2008-37 qui stipule dans son article 8 que « le président de la république désigne le président de l'instance supérieure et la totalité de ses membres pour une période renouvelable de trois ans.

Cette nomination n'est pas formelle, car c'est une désignation par le président de la république à qui il revient, en vertu de la loi, de nommer 15 personnalités nationales connues pour leur intégrité et leur compétence dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; c'est lui aussi qui choisit les représentants des O.N.G qui s'occupent des droits de l'homme parmi les candidats présentés par les instances concernées, et ce en plus de deux (2) représentants du parlement, deux (2) représentants de la chambre des conseillers³⁹, un représentant de chacun des ministères mentionnés dans l'article 6 de la loi de 2008⁴⁰, tout en remarquant que les représentants des ministères ne participent pas au vote au sein de la commission.

39. Ces deux chambres ont été dissoutes depuis mars 2011, le président de la république s'est contenté de nommer deux représentants seulement parmi les membres de l'A.N.C.

40. Ministères de la justice, des droits de l'homme, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, des affaires sociales, de la santé, de la culture, de la jeunesse, de l'enfance et de la femme, et le ministère de la communication.

Cette formation soulève deux remarques importantes :

- Primo : en ce qui concerne les personnalités nationales, une compétence quasi-totale est accordée au président de la république quant à leur choix et leur nomination ; cette modalité ne s'accorde plus avec les exigences de l'étape d'une part, ni avec les exigences d'une instance supérieure indépendante pour les droits de l'homme d'autre part. Le choix que fait le président de la république, seul, des 15 membres, c'est-à-dire presque la moitié des membres qui ont le droit de vote, est loin d'être conforme aux exigences de la démocratie.

- Secundo : en ce qui concerne les représentants des O.N.G que désigne le président de la république sur proposition de leurs organisations, et ils sont 12 membres, leur désignation soulève quelques problématiques majeures : lors de la promulgation de la loi de 2008 relative à l'organisation de l'instance, les organisations des droits de l'homme en Tunisie n'étaient pas nombreuses ; il était aisé donc pour le président de la république, de recevoir leurs candidatures et d'en choisir quelques unes qu'il désigne. Mais après le 14 janvier 2011, les associations et organisations des droits de l'homme en Tunisie se sont multipliées⁴¹, (et l'on se demande comment peuvent-elles présenter leurs candidatures à cette instance et comment le président de la république peut-il faire son choix ? Il faut donc mettre en place des procédures claires pour se porter candidat dans la transparence totale, chose qui a manqué aux désignations du 23 octobre 2012, et c'est ce qui soulève des points d'interrogation autour de la manière de présenter la candidature et du choix des membres. En regardant de près les associations représentées dans la formation de la nouvelle instance, on ne peut s'empêcher de poser plusieurs questions sur la présence de certaines associations et organisations, et sur l'absence d'autres dont notamment la L.T.D.H.

• Au niveau des fonctions et des attributions de l'Instance

Au vu des prérogatives et des compétences de l'instance, on remarque que sa subordination à l'institution de la présidence attire l'attention et laisse perplexe, c'est ce qui apparait de toutes les tâches dont elle est chargée, à l'exception de l'une d'elles, dévolue au président de l'instance : les visites sans préavis.

41. On compte des centaines d'associations.

• Faiblesse des prérogatives de l'instance

La plupart des prérogatives de l'instance consistent à aider le Président de la République à « renforcer les droits de l'homme et les libertés fondamentales »⁴². Ainsi l'instance « donne son avis », fait des propositions et « accomplit toutes les tâches qui lui sont confiées par le président de la république »⁴³

En plus des propositions, l'instance a une mission de participation et de coopération : participation à l'élaboration des projets de rapports périodiques sur la situation des droits de l'homme, participation à la diffusion des droits de l'homme et à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'éducation aux droits de l'homme⁴⁴ en plus de l'élaboration d'études et de recherches.

Cette faiblesse des prérogatives de l'instance est aussi le cachet de sa mission quant à la réception des requêtes et des doléances.

Bien que l'article 2 donne à l'instance la possibilité de recevoir les requêtes et les doléances concernant les questions ayant trait aux droits de l'homme et des libertés fondamentales, il ne lui confère aucune autorité en la matière : en effet, l'instance se contente de les recevoir, d'écouter éventuellement les plaignants et de transmettre leurs requêtes à l'autorité compétente tout en informant ces plaignants des voies de recours dont ils disposent, puis elle rédige un rapport au président de la république.

L'instance n'a donc que le pouvoir de transmettre à l'autorité compétente et ne peut s'adresser au public pour l'informer des suites données aux requêtes et aux doléances.

• Prérrogative des visites sans préavis

Cette prérogative donnée par l'article 5 au président de l'instance⁴⁵ pour visiter les établissements carcéraux, les centres de rééducation, les centres d'arrêt, les centres d'hébergement ainsi que les structures sociales qui s'occupent des personnes handicapées, était considérée alors⁴⁶ comme un événement, mais il n'en est plus ainsi depuis le 14 janvier 2011, puisque les organisations de la société civile ont eu depuis, plus de prérogatives que celles accordées par ce texte à l'instance. En outre, le texte ne confère que le droit de visite, sans le faire suivre des effets juridiques. Ainsi, l'instance demeure toujours subordon-

42. Article 2.

43. Article 2

44. Article 3.

45. Et non à ses membres

46. En 2008.

née à l'institution de la présidence de la république pour la présentation de ses remarques ou de ses rapports.

• **L'instance a-t-elle des pouvoirs ?**

La formation et les prérogatives de l'instance ne lui confèrent aucun pouvoir. Elle ne prend pas de décision mais rédige des rapports qui ne semblent pas du reste clairs. Au vu de l'article 12 de la loi de 2008, nous constatons qu'il incombe à l'instance de rédiger trois types de tâches :

- Un rapport annuel qu'elle adresse au président de la république.
- Un rapport national annuel sur l'état des droits de l'homme et des libertés fondamentales destiné au public.
- Des communiqués sur ses activités.

La distinction entre deux types de rapports soulève la suspicion, quelle différence donc entre eux ? Le premier rapport contient-il des données et des informations dont le second en est dépourvu ? Cette remarque est à propos, surtout que l'instance est en relation de subordination quasi-totale au président de la république, ce qui fait la rareté de sa communication avec le public : en effet, elle ne peut publier des communiqués adressés au public, et le public n'a pas le droit d'accéder aux données et aux informations dont dispose l'instance, sauf par le biais du rapport national annuel.

• **Absence d'indépendance au niveau de la gestion**

En revenant à la loi créant l'instance, aux dispositions de son organisation, aux modalités de son fonctionnement et de sa gestion ainsi qu'à son règlement intérieur⁴⁷, nous constatons que son fonctionnement est dominé essentiellement par le rôle central et prépondérant de son président d'une part, et la non disponibilité totale des membres aux missions qui leur sont dévolues d'autre part. A cela s'ajoute sa structuration qui ne répond pas aux attentes du public d'une instance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que des procédures de travail qui ne concrétisent pas les principes de la transparence et le droit d'accès à l'information.

• **rôle hégémonique du président de l'instance**

Le président de l'instance est considéré, de par la loi, les règles d'organisation et le règlement intérieur, l'élément essentiel de l'instance ; c'est à lui que

47. Approuvé par le décret 1767/2009 du 9 juin 2009, JORT 47 du 12 juin 2009 p.20018.

revient la charge de diriger ses services⁴⁸. Et le reste des articles du décret, transforme le président en un élément hégémonique au sein de cette instance⁴⁹.

L'on peut comprendre cette hégémonie en voyant que le président exerce ses fonctions à plein temps, à la différence du reste des membres, ce qui renforce sa position et fait de lui l'élément essentiel et permanent de l'instance. Ainsi, tout l'appareil administratif de l'instance est sous son autorité. Quant aux membres, ils ne sont que des visiteurs surtout qu'ils n'exercent pas leurs fonctions à plein temps au sein de l'instance.

• Les membres de l'instance et l'exercice de leur fonction

A la différence du corps administratif, les membres de l'instance ne sont pas à plein temps dans l'instance. Ils ne se réunissent qu'à l'occasion des assemblées générales qui se tiennent une fois au moins tous les trois mois ou lors des assemblées exceptionnelles. Les assemblées délibèrent, prennent des décisions et donnent des avis sur les questions soumises à l'instance.⁵⁰

Ceci fait que les membres de l'instance ne sont que des visiteurs qui participent aux assemblées générales, qui ont compétence de proposition, mais tous les travaux sont préparés d'avance par le président et l'organe administratif sous son autorité.

Bien que les membres de l'instance aient la possibilité de se réunir au sein de commissions ou de groupes de travail permanents ou spécialisés pour traiter des questions soumises à l'instance, ces commissions sont mises en places par le président après avis de l'assemblée générale⁵¹. Ce rôle limité des membres de l'instance est plus évident au regard de leur emploi qui n'est pas à plein temps. En effet, les membres de l'instance ne travaillent pas à plein temps dans l'instance. Cependant, les dispositions législatives en vigueur définissent le montant de l'indemnité qui leur est allouée pour la présence à chaque séance lors des réunions de l'assemblée générale ou des groupes de travail⁵².

Cette conduite administrative et financière avec les membres de l'instance a pour effet de marginaliser leur rôle et fait que leur appartenance à l'instance

48. Article 2 des règles d'organisation de l'instance et l'article 2,3 et 7 du règlement intérieur, décret 1767/2009.

49. es articles 2,3,7,8,11,17, et 18 des règles de gestion et les article 2,3,7 du règlement intérieur.

50. Article 3 du décret 1767/2009.

51. Article 4 du décret 1767/2009.

52. Article 5, annexe I du décret 1767/2009.

est quasi formelle et leur rôle très limité ; c'est ce qui apparaît aussi sur le plan de la structuration de l'instance.

/ L'instance supérieure des droits de l'homme et des libertés fondamentales /

- Bien qu'elle se compose de quarante et un membres, enregistre un taux de présence aux réunions très bas (taux d'absence très élevé et récurrent) : constat d'une inertie totale.
- Se sont formées au sein de l'instance six commissions bien que le texte ne parle que de deux seulement.
- Certaines commissions ne se sont jamais réunies (commission législative).
- Hégémonie de l'administration (organe exécutif) sur l'instance.
- Non représentation des minorités au sein de l'instance, suite à l'absence de conditions claires de désignation des membres. En dépit de sa publication de rapports avant le 14 janvier 2011 et d'un seul rapport couvrant la période septembre – décembre 2011, l'instance ne s'est pas suffisamment occupée dans ses rapports des droits économiques et sociaux. Aucune mention des droits et devoirs des membres, ce qui rend difficile la reddition des comptes de ces membres, qu'ils soient des représentants de la société civile, des personnalités nationales ou des représentants des ministères.

L'instance ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes, surtout que ses membres n'exercent pas à plein temps et sont plutôt des membres visiteurs. Amalgame dans l'esprit de plusieurs membres entre l'instance, en tant qu'organisme public, et l'instance en tant qu'organisme de la société civile.

• Structure de l'instance

A côté du président et de l'assemblée générale, l'instance est composée, de par son règlement intérieur, d'un très important organe administratif formé d'un secrétaire général qui dirige le travail de toutes les unités composant l'organe administratif et qui sont :

Le centre d'information, de recherches et de documentation, l'unité des requêtes et des doléances, unité des relations publiques et de la coopération internationale, unité des affaires administratives et financières, et le bureau d'ordre⁵³. Ces unités importantes sont dirigées par un chargé de mission auprès du président de l'instance ou toute autre personne choisie par le président ou parmi les cadres ou le personnel recrutés par le président et qu'il décide de nommer à ce poste, ou encore parmi les experts contractuels choisis aussi par le président ⁵⁴.

Nous remarquons ainsi que ces unités ne sont pas supervisées par les membres de l'instance qui ont le droit de voter. Ceci nous semble étrange car l'on voit une séparation entre l'instance et l'organe administratif d'une part et un renforcement du rôle du président qui devient le maître absolu de l'instance supérieure d'autre part.

Il serait préférable que les membres de l'instance exercent à plein temps, et de faire en sorte qu'ils supervisent les unités de travail et de gestion dont est composée l'instance et qu'ils se partagent les nombreuses missions accaparées par le président. Cette démarche fera que cette instance réponde aux principes de la gestion démocratique des instances et des institutions, et que les membres soient responsables de leurs actions d'une part et qu'ils soient en harmonie avec les exigences du travail dans le domaine des droits de l'homme et des libertés d'autre part.

• Le budget de l'instance

Selon la loi relative à l'instance ⁵⁵nous constatons que l'autonomie financière de l'instance est mentionnée dès l'article 1 de la loi.

Cette autonomie financière se manifeste essentiellement dans la définition par l'instance elle-même de son budget. En effet, le président de l'instance la prépare en collaboration avec l'organe administratif puis la soumet à l'approbation de l'assemblée générale chaque année⁵⁶. Ceci fait que le président est le maître incontesté du budget. D'ailleurs l'article 12 du décret confirme que c'est le président qui est l'ordonnateur des dépenses et qui autorise le recouvrement des recettes inscrites au budget, et c'est sous son autorité que sont exécutées les opérations financières sur le compte ouvert à cet effet.

53. Article 13 de l'annexe 2 du décret 1767 du 9 juin 2009.

54. Article 2 de l'annexe 1 du décret 1767/2009.

55. Loi 37/2008.

56. Article 12, annexe 1 du décret 1767/2009.

Ce rôle central du président occulte l'instance et ses membres sauf quand il s'agit de l'approbation du budget.

Par ailleurs, l'instance est soumise au contrôle financier en vigueur et à un audit annuel fait par un commissaire au compte désigné selon la législation en vigueur⁵⁷. Les dépenses annuelles de l'instance sont publiées au JORT et sur son site.

TROISIEME SECTION

l'Instance nationale de protection des données personnelles

- Loi organique n°2004-63 du 27 juillet 2004, relative à la protection des données personnelles (JORT 61/2004 du 30 juillet 2004 p.2090)
- Décret n° 2007- 3003 du 27 novembre 2007 relatif au fonctionnement de l'instance nationale de protection des données personnelles (JORT 96/2007 du 30 novembre 2007, p. 4214)
- Décret n°2008-199 du 29 janvier 2008 relatif à la fixation de la prime accordée aux membres de l'instance nationale de protection des données personnelles (JORT 10/2008, du 1 février 2008, p.617)

Ce cadre législatif qui a fait que cette instance est entrée en activité depuis 2007 jusqu'à aujourd'hui, comporte nombreuses lacunes qui font que cette instance, en dépit de la noblesse de sa tâche et de son attachement à la protection de l'un des droits de l'homme les plus sensibles : le droit à la protection des données personnelles, n'est pas une instance indépendante qui répond aux exigences des instances nationales protectrices des droits de l'homme et des libertés.

La loi organique 63/2004 a fait de cette instance l'acteur essentiel et central, sinon l'unique, dans le domaine des données personnelles. Elle a en effet donné à cette instance de vastes attributions décisionnelles quant à octroyer, refuser ou retirer les permis relatifs au traitement des données personnelles. Elle est l'autorité auprès de laquelle sont déposées les déclarations y afférentes⁵⁸. Elle a compétence de recevoir les doléances, de définir les garanties indispensables et les mesures nécessaires pour la protection des données per-

57. Article 13 de la loi 37/2008 et l'article 16 de l'annexe 1 du décret 1767/2009.

58. Article 76 de la loi 63/2004.

sonnelles, ainsi que le droit d'accéder aux données à traiter. Elle a compétence aussi d'émettre un avis sur toutes les questions ayant trait aux données personnelles et d'élaborer un code de conduite dans le domaine de la protection de ces données⁵⁹.

Ces prérogatives importantes exigent, du point de vue des principes deux éléments essentiels : l'expérience et la compétence d'une part, et l'indépendance de l'instance d'autre part. C'est une garantie fondamentale pour l'efficacité de son travail et pour la mettre à l'abri de toute instrumentalisation politique, partisane ou officielle.

Pour ce qui est de la compétence et l'expérience, il n'y a aucun problème à les trouver vu le grand nombre de compétences en ce domaine, en plus des possibilités de formation afin d'en maîtriser les arcanes.

Quant à l'indépendance, elle soulève un problème essentiel pour cette instance nationale, surtout qu'il n'existe aucune garantie pour son indépendance. L'instance devient, de ce fait, un organe officiel, administratif et gouvernemental, plus proche d'une commission ministérielle que d'une instance nationale indépendante.

L'absence d'indépendance de l'instance peut être constatée en ce qui suit :

- **Une instance dont les membres sont nommés par décret :**

Nous constatons que tous les membres de l'instance sont nommés par décret pour une période de trois ans, sur proposition du ministre chargé des droits de l'homme. C'est là un procédé purement gouvernemental de désignation. L'instance n'a donc aucune possibilité de contrôler l'action du ministre, ni de lui imposer son point de vue ou sa volonté si le ministre ne respecte pas les exigences de la protection des données personnelles. Nous remarquons à ce propos que la loi n° 2004- 63 se contente de définir l'autorité de désignation par décret sans en définir les modalités. Le décret 3003/2007 est venu ajouter que la désignation se fait sur proposition du ministre chargé des droits de l'homme. Les procédures s'en trouvent ainsi plus limitées. Cependant, aucun des deux textes ne parle du procédé de cooptation de ces membres, qui est l'étape qui précède la proposition ministérielle, ce qui confirme l'idée du choix de ces membres sur des critères politiques, lequel choix est corroboré par leur représentativité.

⁵⁹. Article 76 de loi 63/2004.

• Prépondérance des organes gouvernementaux sur la formation de l'instance

/ L'instance nationale de protection des données personnelles /

- Au vu de la composition de l'instance, nous constatons la prépondérance des organes officiels et gouvernementaux, et l'absence de représentation de la société civile. Cette instance perd ainsi toute indépendance vis-à-vis de l'appareil gouvernemental :

- la désignation des membres de l'instance est strictement gouvernementale ; la loi 63/2004 n'a pas défini la façon de coopter les membres ;

- Le décret 3003/2007 est venu permettre au ministre chargé des droits de l'homme de coopter les membres pour les proposer à la désignation, ce qui limite les procédures ;

- Le décret 3003/2007 ne pose pas comme condition d'appartenir à l'instance d'être à plein temps pour accomplir les tâches de l'instance, sauf pour le président et les deux juges , ce qui marginalise l'instance et réduit son efficacité.

A part le président qui est choisi parmi les personnalités spécialisées, deux membres du parlement et quatre juges représentant la justice judiciaire et administrative (6 membres à part le président), nous constatons que l'instance comprend 6 autres membres qui représentent les ministères en rapport avec les données personnelles, un membre de l'instance supérieure des droits de l'homme et des libertés fondamentales et un membre choisi parmi les experts en matière de technologies de la communication.

Cette composition donne – de prime abord – l'impression que cette instance est une instance technique. Mais à voir de plus près ses constituants, on constate la prépondérance des organes gouvernementaux et officiels et l'absence de toute représentation de la société civile (sauf si nous considérons que le représentant de l'instance des droits de l'homme, peut être membre des organisations de la société civile).

Avec cette composition, l'institution perd toute indépendance vis-à-vis de l'appareil gouvernemental/exécutif, et perd aussi la crédibilité et la légitimité de ses décisions et de ses activités. Ajoutons à cela que les textes juridiques la vident encore plus de son indépendance et de son efficacité en ne décrétant

pas l'obligation à ses membres d'y être en exercice à plein temps.

- **Les membres de l'instance ne se consacrent pas à plein temps à leur fonction**

En relisant le décret n°2007-3003, nous constatons que son article 7 n'oblige que le président et deux juges, l'un appartenant à la justice judiciaire et l'autre à la justice administrative, à être en exercice à plein temps. Quant aux autres membres, ils continuent d'exercer leurs fonctions initiales.

Cette façon de procéder ne peut pas être efficace : les missions de l'instance ne peuvent pas être occasionnelles ou accomplies par un membre « visiteur », surtout que les réunions règlementaires de l'instance se tiennent une fois en moyenne - et au moins - tous les trois mois (sur convocation de son président), et à chaque fois que la nécessité l'exige.

Ce style de travail - en effet - ne permet pas à l'instance de travailler d'une manière efficace d'une part, et il renforce la prépondérance du rôle du président et de l'organe administratif d'autre part.

- **Prépondérance de l'appareil administratif**

Cette prépondérance apparaît tout d'abord dans le rôle dévolu au président de l'instance qui est à plein temps pour le travail en son sein⁶⁰. Ainsi, le président est à la base du travail de l'instance ; c'est lui qui définit l'ordre du jour et prépare les décisions administratives qu'elle compte prendre, c'est lui aussi qui préside l'organe administratif de l'instance, composé d'un secrétariat permanent⁶¹ et d'un secrétaire général nommé par décret sur proposition du ministre chargé des droits de l'homme.⁶² L'intervention du ministère dans la proposition du secrétaire général a une signification administrative et politique : elle met cette instance sous le contrôle (et non la supervision) du pouvoir exécutif. En dépit de la composition ministérielle et officielle de l'instance, l'appréhension de l'indépendance de ce genre d'instances reste un souci chez le pouvoir exécutif qui fait tout pour ne laisser aucune marge à cette indépendance. Le secret qui enveloppe les travaux de cette instance corrobore ce souci.

60. Moyennant une indemnité de 300 dinars par mois, selon le décret 199/2008.

61. Article 11 du décret 3003/2007.

62. Article 12 du décret 3003/2007.

• **La confidentialité, principe fondamental des travaux de l'instance**

Le caractère confidentiel des travaux de l'instance, bien qu'il soit fondamental vu que son travail se rapporte aux données personnelles, ne doit pas être un prétexte pour justifier l'absence de transparence dans ses travaux et ses rapports. Nous constatons que les réunions sont entourées de secret⁶³ et que les décisions qu'elle prend sont motivées mais ne sont pas publiées. En outre elle se contente d'« adresser un rapport annuel au président de la république sur ses activités »⁶⁴. Ainsi, le public - et notamment les associations et les organisations des droits de l'homme - est exclu d'avoir connaissance de ces rapports. C'est un coup porté au principe de transparence en ce qui concerne l'activité, le budget et le patrimoine de l'instance. En regardant de près le travail effectué par cette instance, on constate que :

- L'instance a commencé ses réunions en avril 2009, a préparé un rapport pour 2008 et un autre pour la période 2009 - 2010, mais elle n'a pas présenté ses rapports au président de la république. Ces rapports sont restés dans les bureaux de l'instance qui ne peut pas les publier car la loi ne lui en donne pas le droit.
- L'autorité de l'instance en matière de suivi n'a pas encore été mise en œuvre.

• **L'absence d'autonomie financière**

En relisant la loi et le décret, nous constatons que le budget de l'instance est rattaché au budget du ministère chargé des droits de l'homme. C'est un coup porté à l'indépendance financière de cette institution. Ce rattachement fait perdre à l'instance l'élaboration autonome de son budget d'une part, puisque cette préparation se fait sous la supervision et le contrôle du ministère ; il lui fait perdre, d'autre part, la liberté de gestion de son budget. Bien que le président de l'instance soit son représentant légal, l'ordonnateur des dépenses, le receveur et le responsable de la gestion administrative et financière, le contrôle à priori sur le budget limite énormément ses prérogatives.

Après avoir passé en revue la réalité des structures des droits de l'homme en Tunisie, nous nous proposons d'en étudier les perspectives à la lumière de ce qui a été mis en place et à la lumière de ce que l'on attend de voir mis en place dans un futur proche.

63. Article 2 du décret 3003/2007.

64. Article 85 de la loi 63/2004.

/ DEUXIÈME PARTIE /

Perspectives des organismes des droits de l'homme en Tunisie

L'influence de la gestation politique et sociale que vit la Tunisie depuis le 14 janvier 2011 sur les organismes des droits de l'homme semble très limitée, et se reflète sur les niveaux suivants :

1/ Clonage de quelques expériences qui existaient avant le 14 janvier 2011 et ce par la création d'un ministère des droits de l'homme, en dépit de toutes les critiques adressées à ce choix.

2/ Remise en œuvre de quelques instances existantes telles que « ***L'instance supérieure des droits de l'homme*** » et « ***L'instance de protection des données personnelles*** », mais sans aucun effet palpable.

3/ Les nouvelles créations se sont concentrées sur des instances qui s'occupent des périodes transitoires, dominées par le caractère limité et provisoire. Ce sont surtout des instances de recherche de la vérité sur les violations des droits de l'homme : violations ayant trait à la corruption et aux dépassements des droits de l'homme pendant la période allant du 17 décembre 2010 à nos jours.

Quant aux créations pérennes, elles consistent en l'instance des élections et l'instance supérieure de l'audio visuel.

4/ Quant au reste des structures et des intervenants, ils demeurent sous forme de projets et d'idées. Certaines de ces structures ont vu naître leur projet de loi et présenté à l'A.N.C depuis plus de dix mois. C'est le cas de l'instance nationale de prévention de la torture ou l'instance « ***Vérité et Dignité*** » par exemple. Quant au reste des idées et projets, ils ont été inclus dans le projet de la constitution qui mentionne la création d'une instance des droits de l'homme, d'un tribunal constitutionnel, d'une instance pour les élections, d'une instance pour l'information, d'une instance pour le développement durable et la protection des droits des générations futures, et une instance pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

CHAPITRE PREMIER / LES ORGANISMES MIS EN PLACE

Nous nous proposons dans ce cadre, de parler successivement, de la Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle (HAICA) d'une part, et de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) de l'autre.

PREMIERE SECTION

La Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle

Décret – loi n°2011- 116 du 2 novembre 2011 portant sur la liberté de la communication audiovisuelle et la création d'une haute instance indépendante pour la communication audiovisuelle, JORT84/2011, du 4 novembre 2011, p. 2568.

1/ Création :

La haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle a été créée conformément au décret loi 116/2011 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de communication audiovisuelle et à la création d'une haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle⁶⁵ sur proposition de la commission supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.

2/ Statut juridique :

L'article 6 du chapitre 2 du décret- loi n°2011- 116 définit le statut juridique de cette instance : c'est un organisme public indépendant doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est chargée de veiller à la garantie de la liberté de la communication audiovisuelle, et de sa pluralité. Elle accomplit les missions qui lui sont dévolues dans une totale liberté.

3/ Composition :

Selon l'article 766 du chapitre 1 du décret-loi, ayant pour titre « de la composition de la haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle et son organisation », cette instance se compose de 9 personnalités indépendantes du domaine des médias, connues pour leur intégrité, leur compétence

65. Décret-loi 116/2012.

66. Article 7 du décret-loi 116/2011.

et leur expérience. Elles sont nommées par décret.

Quant au président, il est nommé par le président de la république après consultation des membres.

Les membres se composent d'un juge judiciaire du second degré au moins, d'un conseiller de la justice administrative (l'un des deux sera vice président de l'instance), de deux membres désignés sur proposition du chef de l'autorité législative dont un, ayant une expérience dans le secteur audiovisuel public, d'un membre proposé par les instances de la profession ayant la plus large représentation des journalistes et enfin un membre désigné sur proposition des instances ayant la plus large représentativité des propriétaires des entreprises d'information et de communication.

Est exclue de cette instance toute personne ayant eu une responsabilité gouvernementale ou au sein d'un parti, ou toute responsabilité politique, ou ayant été salariée d'un parti politique durant les deux années précédant leur nomination. Il en est ainsi pour toute personne ayant eu, directement ou indirectement, des participations ou des intérêts financiers dans des entreprises d'information et de communication, sauf si elle renonce à ces intérêts.

Les membres exercent leurs fonctions obligatoirement à plein temps. Ils sont nommés pour une période de 6 ans non renouvelable, le tiers des membres est renouvelé tout les deux ans à tour de rôle.

En cas de vacance avant plus de six mois du terme du mandat des membres, il est procédé au remplacement de la vacance dans les 15 jours suivants, les nouveaux membres désignés terminent le mandat et peuvent voir leur mandat prolongé pour une période n'excédant pas deux ans.

• **Conditions de candidature**

Elles ont été définies par l'article 47⁶⁷ du 5^{ème} chapitre « Dispositions transitoires », où il est mentionné que le président et les membres de l'instance doivent être parmi les personnalités indépendantes, expérimentées et compétentes dans le domaine. Ils sont nommés par le président de la république en coordination avec l'instance nationale indépendante pour la réforme de l'information et de la communication.

4/ Fonctionnement de l'instance :

Mention en est faite dans la première partie du décret-loi, dans les articles 10 et 11. Les membres doivent exercer à plein temps, à l'exception de missions

67. Article 47 du décret-loi 116

ou tâches occasionnelles dans le domaine de la recherche scientifique ou de l'enseignement. Ils ne peuvent avoir d'une façon directe ou indirecte des participations ou des intérêts financiers dans des entreprises d'information ou de communication. L'article 10 stipule aussi que les membres sont tenus, au début et à la fin de leur mandat, de faire une déclaration sur l'honneur définissant leurs biens et leurs revenus.

Il leur est interdit de recevoir un salaire directement ou indirectement.

Selon l'article 12, les membres de l'instance s'engagent à observer le secret professionnel durant toute la période de leur mandat et pendant deux ans après son terme ; cette disposition s'étend sur tous ceux qui participent aux travaux de l'instance de par leur fonction ou leurs prérogatives.

Le président de l'instance peut nommer des experts retraités. L'instance peut aussi recruter des agents de la catégorie (A) assermentés, désignés par le président.

Selon l'article 8, les contrôleurs peuvent recourir à l'appui des agents de la police judiciaire. Ils sont obligatoirement indépendants, neutres et au service de l'intérêt public. Ils sont inamovibles. Leur mandat ne peut être suspendu que dans certains cas définis et sur arrêté motivé de l'instance, que les membres passent au vote, et en donnant au membre la possibilité de se défendre. Les arrêtés sont soumis au contrôle du tribunal administratif.

5/ Fonctions et attributions de l'instance :

Elles sont définies dans la 2^{ème} partie du décret – loi relative aux prérogatives de la haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle, section(1) : des prérogatives de contrôle et de décisions.

a- Prérogatives de contrôle

L'instance a attribution d'organiser et réguler le secteur de la communication audiovisuelle selon l'article 15. Elle veille au respect par toutes les autorités, institutions et parties prenantes des règles et des dispositions appliquées dans le secteur. Elle tranche dans les demandes d'autorisation pour créer et exploiter des entreprises de communication audiovisuelle ou des stations radiophoniques ou des chaînes de télévision communautaires à but non lucratif, selon l'article 2 du code du commerce. Cette autorisation ne peut être cédée à autrui qu'exceptionnellement et après accord de l'instance. Elle coordonne aussi avec l'agence nationale des fréquences en tout ce qui

concerne la réservation de ces fréquences ou leur octroi, en donnant la priorité aux institutions du service public.

L'instance a compétence aussi de définir les cahiers de charges et les accords d'octroi pour les entreprises de communication audiovisuelle, de passer ces accords et de veiller à leur respect.

Elle veille, par ailleurs, à garantir la liberté d'expression et le pluralisme de pensée et d'opinion notamment dans l'information politique.

Elle prépare un rapport périodique sur son activité, qui est publié et adressé à la présidence de l'autorité législative et au président de la république.

Elle contrôle aussi le degré de respect des textes législatifs et réglementaires définis lors de la préparation et de la programmation des émissions relatives aux campagnes électorales. Elle définit le code de conduite relatif à la publicité et veille à sa bonne application.

Elle contrôle les standards légaux et techniques qu'elle a définis pour mesurer l'audimat des programmes des entreprises de communication audiovisuelle.

En outre, elle a compétence de trancher dans les contentieux relatifs à l'emploi des canaux de communication et leur exploitation, sanctionner les infractions, de fixer le montant des permis d'exploitation des entreprises de communication audiovisuelle, en coordination avec les structures compétentes. Elle peut avoir recours aux agents de la police judiciaire, selon l'article du code des procédures pénales, en tant qu'observateurs assermentés des documents ou ponctuellement pour vérifier le degré de respect des termes du permis.

Dans le cas d'infraction ayant rang de crimes, le dossier est transmis à la justice judiciaire territoriale compétente. Ceci n'empêche pas le parquet de la poursuite directe⁶⁸. Mais si l'infraction est un manquement aux règles de la concurrence, le dossier est déféré au conseil de la concurrence⁶⁹

Un recours peut être engagé auprès du tribunal administratif à l'encontre des sanctions prononcées par l'instance⁷⁰.

68. Article 40.

69. Article 41

70. Voir les articles 29 et 30.

L'instance prend ses décisions à la majorité des voix, la sanction peut être financière ou le retrait des équipements. Cependant, il faut remarquer que la poursuite est prescriptible au bout de trois ans selon l'article 34.

b- Attributions consultatives

Elles sont mentionnées dans la deuxième section du décret loi n°2011-116 « Attributions consultatives ». L'instance a obligation de donner son avis sur ce qui concerne le secteur au pouvoir législatif et au gouvernement (article 19), c'est-à-dire les projets de lois, de décret-loi et décrets d'application. Elle leur donne son avis sur toutes les questions que lui transmet le président de l'autorité législative.

Elle propose aussi différentes procédures surtout celles à caractère juridique garantissant les principes de la constitution et leur concordance avec les textes juridiques et réglementaires y afférents, elle propose toutes les modifications juridiques et réglementaires. Elle donne un avis conforme quand il s'agit de nominations de présidents directeurs généraux des institutions publiques de la communication audiovisuelle.

Elle mentionne dans son rapport annuel, selon l'article (20) des propositions et des recommandations à même de faire évoluer le secteur.

A côté de l'instance pour l'information, l'Instance Supérieure Indépendante pour les élections (ISIE) joue un rôle très important dans le domaine des droits de l'homme.

DEUXIEME SECTION

L'Instance supérieure indépendante pour les élections

Il a été créé au lendemain du 14 janvier une instance supérieure indépendante dont la mission est de préparer et superviser les élections de l'assemblée nationale constituante, élections qui ont eu lieu le 23 octobre 2011. Cette expérience est considérée comme la première du genre en Tunisie après l'indépendance, car les élections étaient sous la supervision du ministère de l'intérieur. Nous allons traiter essentiellement de la nature juridique de l'instance (1), de l'autorité de tutelle (2), de sa composition (3), de son rôle (4), de son fonctionnement et de la publication de ses rapports.

Loi n°2012- 23, du 20 décembre 2012, relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections, JORT 101 du 21 décembre 2012, p.3600.

Loi organique n° 2013- 44 du 1er novembre 2013, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

1/ Création et nature juridique :

Selon l'article 1 de son statut, l'Instance Supérieure Indépendante pour les élections (ISIE) est « une institution publique indépendante et permanente. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle est basée à Tunis ».

Les ressources de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections proviennent de subventions annuelles sous forme de dotations du budget de l'état. Ses dépenses consistent en :

- Dépenses de fonctionnement
- Dépenses d'équipement
- Dépenses à l'occasion d'élections ou de référendums

Il est à noter que le directeur exécutif de l'instance est chargé d'élaborer l'organisation administrative, financière et technique de l'institution. Il prépare aussi le projet du budget annuel de l'instance, le soumet au conseil pour approbation à la majorité des membres. Le directeur exécutif a charge, en outre, de faire le suivi de l'exécution du budget et de préparer les dossiers concernant les marchés et les différents contrats.⁷¹

Les dépenses de l'ISIE ne sont pas soumises au contrôle a priori des dépenses publiques, mais elles sont soumises au contrôle à posteriori de la cour des comptes. Elle a l'obligation de mettre en place un système d'audit interne pour les procédures administratives, financières et comptables, qui garantit la fiabilité des comptes, leur intégrité, leur transparence et leur conformité aux lois en vigueur. Elle doit mettre en place une unité de contrôle et d'audit interne présidée par un expert comptable.

2/ Détachement et autorité de tutelle :

L'ISIE est une instance indépendante ; elle n'est sous l'autorité d'aucune structure ou ministère. Elle est la suite de l'expérience de la première ISIE dans l'histoire de la Tunisie, qui a supervisé les élections de l'A.N.C le 23 octobre 2011. Ce fut la première fois qu'une instance indépendante supervise la gestion et l'organisation des élections qui étaient auparavant supervisées par le ministère de l'intérieur.

3/ Composition :

L'ISIE se compose, selon l'article 4, d'un conseil qui a un pouvoir décisionnel, et d'un organe exécutif.

Le conseil de l'ISIE se compose de neuf membres choisis comme suit :

- 1 – Un juge judiciaire ;
- 2 – Un juge administratif ;
- 3 – Un avocat ;
- 4 – Un notaire ou un huissier de justice ;

71. Article 27

5 – Un universitaire : assistant, maître assistant, maître de conférences ou professeur de l'enseignement supérieur ;

6 – Un ingénieur spécialiste des systèmes et de la sécurité informatiques ;

7 – Un spécialiste en communication ;

8 – Un spécialiste des finances publiques ;

Ils doivent tous avoir une expérience de dix ans au moins.

9 – Un membre représentant les tunisiens à l'étranger.

Une commission spéciale sera créée au sein de l'assemblée législative pour étudier les dossiers de candidature et les trier.

Selon l'article 6 du statut de l'ISIE, « la commission choisit 36 candidats sur la base de quatre candidats pour chacune des catégories mentionnées à l'article 5 de cette loi, en observant la parité. Ce choix se fera par un vote à la majorité des trois quarts des membres de la commission en des tours successifs avec la même majorité jusqu'à atteindre le nombre requis »

La séance plénière procède à l'écoute des candidats avant le vote. Chaque membre de l'assemblée législative choisit neuf membres sur la liste des candidats sur la base de la composition mentionnée à l'article 5. Les candidats ayant obtenu la majorité des deux tiers des membres sont classés par ordre de mérite selon le nombre de voix obtenu.

Quant aux conditions de candidature au conseil de l'ISIE, il faut que le candidat soit :

- Electeur ;
- Agé de 35 ans au moins ;
- Connus pour son intégrité, son indépendance et sa neutralité ;
- Connus pour sa compétence et son expérience ;
- Non adhérent et non actif dans un parti politique pendant les cinq années précédant la date d'ouverture des candidatures ;

N'avoir eu aucune responsabilité au sein du parti R.C.D dissout et

n'ayant pas appelé le président de la république déchu à se présenter pour un nouveau mandat présidentiel ;

- N'avoir pas eu de responsabilité au sein du gouvernement, n'avoir pas été gouverneur, secrétaire général de gouvernorat, délégué ou « Omda » (chef de secteur) tout au long du gouvernement de l'ancien président.

4/Attributions et rôle de l'ISIE :

Selon l'article 8 du statut, « l'ISIE veille à garantir des élections et des référendums démocratiques, libres, honnêtes et transparents »

L'article 3 énumère ses fonctions en 18 points, dont les plus importants sont peut être :

- La tenue du registre des électeurs et l'actualiser continuellement
- Etablir la liste des électeurs pour chaque élection ou référendum, la réviser le cas échéant et la publier surtout sur le site électronique officiel de l'ISIE dans les délais définis par la loi électorale.
- Etablir le calendrier des élections et des référendums, le publier et le mettre en œuvre conformément aux délais définis par la constitution et la loi électorale.
- Mettre en place des mécanismes d'organisation, de gestion et de contrôle garantissant l'honnêteté et la transparence des élections et référendums.
- Faire le dépouillement des voix et annoncer les résultats préliminaires et définitifs des élections et référendums.
- Contrôler l'observance des règles régissant les campagnes électorales et leurs moyens définis par la législation électorale et imposer leur respect conformément à la loi, en collaboration avec les structures publiques.
- Contrôler le financement des campagnes électorales et prendre les décisions nécessaires le cas échéant, tout en garantissant l'égalité de tous les candidats quant au financement public.

L'article 19 insiste sur la nécessité pour le conseil de l'instance de mettre en place les dispositions nécessaires à la mise en application la législation électorale et la mise en œuvre des attributions dévolues à l'instance. Le président de l'ISIE a la charge de signer ces décisions qui seront publiées au JORT.

5/ Fonctionnement :

Le président et les membres de l'ISIE sont soumis au devoir de neutralité et de réserve. Ils sont aussi tenus d'assister aux réunions du conseil de l'instance et être disponibles à plein temps pour exercer les fonctions qui leur sont dévolues. Ils ne peuvent se porter candidats à aucune des élections qui ont lieu tout au long de leur mandat à l'instance et pendant cinq ans après l'expiration du mandat. Ils doivent par ailleurs déclarer tout conflit d'intérêt pendant leur mandat (selon l'article 13, est considéré conflit d'intérêt tout intérêt personnel direct ou indirect ayant une influence sur l'engagement du membre concerné à respecter les conditions et les devoirs qui leur incombent et sur le bon accomplissement des tâches de l'instance).

6/ Publication des rapports :

L'ISIE procède, selon l'article 3, à l'élaboration de deux types de rapports :

- Un rapport spécial sur chaque élection ou référendum dans un délai de 3 mois au maximum à partir de la date de l'annonce des résultats définitifs. Ce rapport est présenté au président de la république, au président de l'assemblée législative et au président du gouvernement.

- Un rapport annuel sur l'activité de l'instance pour l'année écoulée et sur son programme pour l'année suivante. Ce rapport est soumis à l'assemblée générale du parlement à l'occasion du vote de son budget.

Ces deux rapports sont publiés au JORT et sur le site électronique de l'instance.

Nous avons traité dans ce chapitre des structures qui ont été créées ; dans le chapitre suivant, nous parlerons des instances et des organismes que l'on mettra en place.

Cependant, il est important de comparer cette ISIE avec sa précédente, bien que cette ISIE ne se soit pas encore formée, à la date de rédaction de ces

lignes. La loi de 2012 semble décevante à plus d'un niveau :

Primo, il était possible de garder l'ISIE précédente et tirer profit de son expérience, mais la volonté politique s'est dirigée vers un choix qui préféra partir de zéro. Mieux encore, nous avons constaté une volonté claire d'exclure les membres de l'instance précédente à travers la définition de critères aboutissant à exclure les compétences, dont l'âge du candidat, ses diplômes, son expérience dans son domaine et sa participation dans le domaine des élections.

Secundo, au niveau de la composition de l'instance : le nombre est passé de 16 membres à 9 seulement. Ce qui aboutit à rétrécir la représentativité de la société civile au sein de l'ISIE. Mais la plus grande lacune dans la loi 23/2012 est dans les dispositions transitoires et surtout l'article 33 qui stipule que c'est l'ANC qui décide des dates des prochaines élections et référendums, l'instance propose un calendrier à la lumière de cela, ce qui vide le travail de l'instance de son contenu.

TROISIEME SECTION

L'Instance nationale pour la prévention de la torture ⁷²

Ce projet se situe dans le cadre de la mise en œuvre de l'adhésion de la Tunisie au protocole facultatif de la convention de l'ONU relative à la lutte contre la torture et toute autre forme de maltraitance ou de peine cruelle, inhumaine ou dégradante, et ce sur la base du décret-loi 5/2011 du 19 février 2011. La Tunisie a ratifié cette adhésion par le décret 552/2011 du 17 mai 2011. Les documents de ratification ont été déposés à l'ONU le 29 juillet 2011.

72. Au moment de l'impression de cette étude, l'ANC a adopté la loi organique numéro 2013-43 du 23 octobre 2013, relative à l'instance nationale pour la prévention contre la torture. Cependant, tous les développements contenus dans ce paragraphe ont été développés sur la base du Projet de création de l'instance nationale pour la prévention contre la torture et tout autre genre de maltraitance ou peine cruelle, inhumaine ou dégradante : projet de statut 81/2012, déposé auprès de l'ANC le 20 novembre 2012, relatif à l'instance nationale de prévention contre la torture.

Loi organique n°2013-43 du 23 octobre 2013, relative a l'instance nationale pour la prévention de la torture (JORT n°85 du 25 octobre 2013, p. 3075).

Ce projet est venu mettre en œuvre l'article 2 du protocole facultatif qui créa une commission internationale connue sous le nom de sous-commission pour interdire la torture. Les articles 3 et 17 du protocole imposent aux états parties de créer ou nommer, dans un délai n'excédant pas une année de la date d'adhésion au protocole ou de sa mise en application ou de sa ratification, « un mécanisme national préventif, ou plus d'un, pour interdire la torture à l'échelle nationale »

En relisant ce projet composé de 24 articles, nous constatons qu'il a défini la nature juridique de cette instance (1), sa composition et la garantie de son indépendance (2), ses attributions (3), son fonctionnement (4) et le suivi de ses travaux (5).

1/ La nature juridique de l'instance :

C'est un organisme public doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle est dotée, dans ce cadre d'une administration propre à elle, constituée par les agents de l'instance dont le statut sera fixé par décret. Ce statut peut ne pas être conforme à certaines dispositions de la loi numéro 1983-112 du 12 décembre 1983, relative au statut général de la fonction publique (article 22).

L'instance, conformément à cette autonomie, dispose d'un budget propre. Ses ressources sont constituées par des dotations annuelles du budget de l'Etat. Ses dépenses et la tenue de ses comptes ne sont pas soumises au code de comptabilité publique. L'instance désigne un commissaire aux comptes pour une période de 4 ans non renouvelables. Ses comptes financiers sont soumis au contrôle a posteriori de la cour des comptes (article 15).

2/ Composition de l'instance :

/ L'instance nationale pour la prévention contre la torture et tout autre genre de maltraitance ou de peine cruelle, inhumaine ou dégradante /

A une composition importante qui est loin de représenter l'administration et les parties gouvernementales. C'est une composition qui incite à bien considérer les modalités de coopter ses membres ou d'en présenter la candidature, car le projet distingue entre se porter candidat et être coopté pour la candidature (articles 5, 6,7). Cependant c'est le parlement qui procèdera le plus souvent à la cooptation, car il aura en cela une vaste attribution, et il lui reviendra de choisir directement les dix membres sur la base des candidatures individuelles. Vu que les conditions pour être membre de cette instance, telles qu'elles sont énoncées à l'article 6, sont très générales et peuvent se trouver chez des milliers de personnes, le parlement aura à fixer les critères de choix pour départager les candidats, à condition que ces critères ne soient pas en contradiction avec l'article 6. Quant aux candidatures présentées par les organisations professionnelles, elles sont limitées à 5 membres seulement. Mais une question persiste : pourquoi ne sont concernés que les secteurs des médecins et des avocats ?

Pour observer la parité des candidatures, l'instance se compose de 15 membres dont 6 représentants des organisations et des associations de la société civile travaillant dans le domaine de la défense des droits de l'homme (article 5). Le reste des membres sont choisis pour leur spécialité : ainsi on trouve deux universitaires du domaine social, un spécialiste dans la protection de l'enfance, deux représentants du secteur des avocats, trois membres représentant l'ordre des médecins dont un psychiatre, et un juge retraité.

Cette composition importante qui est loin de représenter l'administration et les parties gouvernementales nous incite à regarder de près la présentation des candidatures de ces membres et leur cooptation, car le projet a distingué entre « se porter candidat » et « être présenté comme candidat » (articles 5, 6, 7). Mais le parlement aura un rôle prépondérant dans la cooptation directe des 10 membres qui présentent leur candidature individuellement. Il aura dans ce cadre une grande latitude dans le choix, vu que les conditions requises pour être membre de cette instance citées à l'article 6 sont très générales et

peuvent être dans des milliers de personnes. Le parlement aura à fixer des critères pour départager les candidats à condition que ces critères ne soient pas contraires aux conditions énumérées à l'article 6. Quant aux candidatures qui sont présentées par les organisations professionnelles, elles se limitent à 5 membres seulement. Mais une question persiste : pourquoi ne sont concernés que les secteurs des médecins et des avocats ?

3/ Attributions et tâches de l'instance :

Les tâches de l'instance consistent surtout à « visiter les lieux de détention afin de protéger les personnes privées de leur liberté contre la torture, recevoir les informations faisant état de cas éventuels de torture, donner son avis sur les projets de textes juridiques et réglementaires relatifs à la prévention contre la torture et proposer des politiques et des recommandations pour prévenir la corruption et en faire le suivi » (article3)

Pour la doter de vastes attributions, le projet lui donne le droit de faire des visites imprévisibles. Il considère que la partie administrative est chargée de collaborer avec l'instance. Il prévoit des sanctions pénales à l'encontre de toute personne qui agresse ses membres (article 11) et des sanctions administratives à l'encontre de toute personne qui refuse de collaborer avec elle (article 12). Pour pouvoir élargir les attributions de l'instance, le projet n'a pas défini les pratiques qui peuvent être qualifiées de dégradantes, et ce pour permettre à l'instance d'observer les différents dépassements qui pourraient apparaître à l'avenir et être qualifiés de « pratiques dégradantes »

4/ Fonctionnement de l'instance :

L'instance est constituée d'un conseil formé des 15 membres élus et de l'appareil administratif composé d'agents permanents qui dépendent de l'instance (l'organe exécutif).

Cette méthodologie dans la gestion de l'instance soulève quelques remarques :

- président et le secrétaire général (qui est l'un des membres élus) sont disponibles à plein temps pour le travail au sein de l'instance. Les avantages auxquels ils ont droit sont fixés par décret (article 21).
- L'instance a l'obligation de se réunir une fois par mois et à chaque fois que le besoin s'en ressent, sur convocation du président ou par décision du tiers de ses membres au moins (article15)

- Les délibérations de l'instance n'ont de valeur réglementaire que si la moitié des membres sont présents (article 16). Les travaux des réunions sont entourés de secret, les membres et les agents de l'instance sont tenus d'observer le devoir de secret (article 23).

5/ Mise à application et suivi des travaux de l'instance :

Le projet de loi mentionne que l'instance présente des recommandations en vue de prévenir la torture et de participer à en faire le suivi et à les mettre en application (article 3), en plus de la transmission (après vérification) des doléances et des informations qui lui parviennent aux autorités administratives et juridiques compétentes (article 3). L'instance adresse son rapport annuel aux trois présidences et le publie sur son site et au JORT (article 3).

Ces mécanismes ne permettent pas à l'instance de faire le suivi effectif de la mise à exécution de ses travaux, surtout qu'il n'est pas fait mention claire de l'obligation des autorités administratives et juridiques à transmettre à l'instance les résultats de la saisine qu'elle fait des dossiers, des doléances et des informations. L'instance n'aura ainsi qu'une autorité morale. Elle peut recourir à l'information du public par le biais de conférences de presse, par des communiqués et des déclarations sur les résultats auxquels elle est parvenue et sur le manque de coopération de l'autorité administrative et juridique avec elle.

PREMIERE SECTION

Les structures des droits de l'Homme dans le projet de Constitution

Les instances que l'on se propose de créer sont nombreuses dans le projet de constitution, il nous faut donc nous arrêter pour examiner leur statut juridique avant d'aborder le type auquel elles appartiennent.

Les structures dont la création est prévue par le texte de la constitution : la constitution n'a pas défini, dans le texte, la manière de choisir/désigner leurs membres, ce qui entrainera de grands tiraillements concernant les instances qui auront la tâche de présenter les candidatures à ces structures, surtout que l'article n'a pas précisé si les candidatures sont individuelles ou si ce sont les associations et les organisations qui vont présenter des candidats.

I/ Statut des instances en relation avec les droits de l'homme dans le projet de la constitution :

Le projet de la constitution du 1er juin 2013 a consacré son sixième chapitre aux « Instances Constitutionnelles ». L'article 122 définit globalement le statut juridique de ces instances, leur nature légale, la manière d'élire leurs membres et leur relation avec le pouvoir législatif.

- En ce qui concerne leur nature légale et leur autonomie administrative et financière, nous constatons que l'article 122 ne précise pas si ces instances sont publiques ou non pour que l'on sache si leurs actions et leurs décisions sont sujettes au contrôle de la justice administrative, surtout que l'article ne parle que de leur relation avec le pouvoir législatif (parlement).

Quant à la relation des instances constitutionnelles avec les autorités de l'état, nous constatons que l'article 122 définit la relation de ces instances avec le pouvoir législatif seulement. Ces instances constitutionnelles sont élues par « le parlement ». Néanmoins, l'article ne précise pas les modalités

de ce vote, ni la manière de présenter les candidatures devant le parlement, ni non plus la manière du dépouillement préliminaire, ni aussi quelle majorité il faut appliquer pour l'élection. Cette relation avec le parlement se poursuit et le parlement sera l'autorité de tutelle de ces instances qui lui présentent leurs rapports et lui rendent les comptes (sans mentionner l'obligation de publier ces rapports).

Cette responsabilité n'est pas définie par le texte de la constitution, ce qui laisse penser qu'elles seront organisées par des lois promulguées (soit par l'ANC actuelle en tant qu'autorité législative, soit par le parlement qui verra le jour après l'approbation de la constitution). Il aurait été préférable que le texte de la constitution mentionne quelques détails pour éviter au texte de loi qui sera promulgué plus tard, l'éventualité de s'écarter du principe d'indépendance et d'impartialité des membres de l'instance.

- Promulgation d'une loi qui organise toute instance constitutionnelle : cette méthode connue pour organiser les structures mentionnées dans la constitution soulève deux questions :

Primo : le texte juridique sera sujet à de très vastes interventions, surtout que le texte de la constitution se contente d'énumérer quelques principes. Il faut donc prendre les précautions nécessaires pour que les textes de lois qui seront promulgués plus tard ne soient pas en deçà de l'esprit des principes contenus dans la constitution.

Secundo : Les instances constitutionnelles mentionnées dans le brouillon de la constitution existent effectivement par des textes précédents, ce sont : l'instance de l'information, l'instance des élections, l'instance des droits de l'homme et l'instance de la lutte contre la corruption. Ces instances, de par les textes qui les organisent, ne sont pas conformes, dans quelques uns de leurs aspects, à quelques principes contenus dans l'article 122 de la constitution. Il faut donc œuvrer à l'avenir à faire adapter ces instances et leurs textes à celui de la constitution, une fois approuvé.

En relisant le projet de la constitution du 1er juin 2013, nous constatons qu'il mentionne un ensemble d'organismes publics en relation étroite avec les droits de l'homme, qui peuvent être répartis en deux catégories : organismes

à compétence générales dans le domaine des droits de l'homme (II) et organismes spécialisés dans ce domaine (III).

II/ Les organismes à compétence générales dans le domaine des droits de l'homme :

Les institutions mentionnées dans le projet de la constitution et qui interviennent dans tous les domaines ayant trait aux droits de l'homme sont considérés comme des structures à compétences générales. Nous pouvons en compter deux : l'instance constitutionnelle chargée des droits de l'homme (A) et la cour constitutionnelle (B).

A) l'instance des droits de l'homme :

L'instance des droits de l'homme : article 122 du projet de la constitution du 1er juin 2013.

Ce projet a réservé son article 122 pour l'instance des droits de l'homme. Il s'est contenté de cette appellation, a défini ses attributions d'une manière générale. Il a parlé aussi de ses membres et de la durée du mandat.

1/ Pour ce qui est des attributions de « l'instance des droits de l'homme » :

Elles ont été mentionnées d'une manière générale et succincte dans l'article 125. On peut les définir comme suit :

- Attribution de contrôle : l'instance a charge de contrôler le degré de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- Attribution de renforcement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- Attribution de proposition : l'instance propose des amendements aux lois relatives aux droits de l'homme.

- Attribution d'enquête en cas de violation des droits de l'homme ; dans de pareils cas, l'instance peut résoudre le problème à l'amiable ou déférer l'affaire devant les autorités compétentes.

2/ pour ce qui est de la composition de l'instance et de la durée du mandat de ses membres :

L'article 125 s'est contenté de mentionner que l'instance se compose de personnalités indépendantes et neutres qui accomplissent leur tâche pour un seul mandat de six ans.

Ces données citées à l'article 125 rappellent l'instance supérieure des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Mais elle diffère de celle-ci dans sa composition. En effet, l'article 125 se contente de parler d'une formation de personnalités indépendantes, alors que l'instance supérieure actuelle est composée de représentants du parlement et d'autres membres qui représentent les associations et les organisations. Ajoutons à cela que le texte de la constitution ne définit pas les modalités du choix/désignation de ces membres, ce qui laisse la porte ouverte désormais à d'importants tiraillements politiques concernant les organismes qui auront à présenter la candidature des membres, surtout que l'article n'a pas précisé si les candidatures sont individuelles ou ce sont des associations et des organismes qui vont présenter des candidats.

B) La cour constitutionnelle :

La cour constitutionnelle : article 115 du projet de la constitution du 1er juin 2013.

Cette institution est considérée comme l'une des plus importantes du projet de la constitution. En dépit du caractère global de son rôle dans la vérification de la constitutionnalité des lois, cette cour aura un rôle direct à jouer dans le domaine des droits de l'homme et des libertés (1). Sa composition aussi soulève quelques remarques (2).

Rôle de la cour constitutionnelle dans le domaine des droits de l'homme :

- La cour constitutionnelle a compétence de vérifier la constitutionnalité :
 - de tous les projets de lois avant leur approbation. C'est le président de la république qui les lui soumet.
 - des projets de lois constitutionnelles qui lui sont soumis par le président du parlement.
 - des projets de lois constitutionnelles qui lui sont soumis par le président de la république.
 - des traités qui lui sont soumis par le président de la république.
 - des lois qui lui sont soumises par les tribunaux suite à une saisine de non constitutionnalité, demandée par l'une des parties concernées, et selon les procédures mentionnées par la loi.

Composition de la cour constitutionnelle :

La cour se compose de 12 membres dont la candidature est présentée par les autorités supérieures de l'Etat : ainsi, le président de la république présente 6 candidats, le chef du gouvernement 6 candidats et le président du parlement propose aussi 6 candidats. Le parlement élit 12 membres, soit la moitié des candidats de chaque partie (article 115). Les membres sont élus pour un seul mandat de 9 ans. Il sera procédé au renouvellement du tiers des membres tous les trois ans.

Cette manière de composer la cour et d'en élire les membres attire l'attention sur un aspect positif : le mandat unique encourage à travailler en toute indépendance au sein de la cour qui ne sera pas liée au courant politique qui gouverne, puisque la durée du mandat de la cour dépasse la durée des mandats parlementaires et présidentiels d'une part et le renouvellement du tiers des membres tous les trois ans insufflé périodiquement un sang nouveau dans la cour d'autre part. Mais cet aspect positif ne doit pas nous voiler le fait que les

modalités de proposition des candidatures sont à caractère politique, du moins pour les deux tiers des membres qui sont proposés par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ce qui donne inéluctablement une coloration politique à la cour, et aura inmanquablement une influence sur les travaux de la cour et sur son rôle de vérification et de contrôle de l'action de ces autorités. Il faudrait donc repenser la composition de la cour et les modalités de présenter les candidatures de ses membres afin qu'ils soient plus indépendants et plus neutres.

III/ les instances spécialisées dans l'un des domaines des droits de l'homme :

Les instances spécialisées dans l'un ou l'autre des droits de l'homme sont nombreuses dans le projet de la constitution. En effet, l'on y trouve une instance spécialisée dans l'un des droits civils et politiques les plus importants qui est le droit de vote (a) ; une autre instance y figure aussi : c'est l'instance spécialisée en matière de garantie de la liberté d'expression, de l'information et la liberté d'accès à l'information(b) ; une instance est réservée aux droits de la troisième génération (c) et une instance d'appui aux mécanismes d'application des droits de l'homme(d).

A) l'instance pour les élections : superviser les droits politiques (article 123)

L'instance pour les élections : article 123 du projet de la constitution du 1er juin

- Du point de vue des attributions, il revient à l'instance pour les élections la gestion et l'organisation des élections nationales, régionales et locales, et les référendums. Il lui revient aussi d'en superviser toutes les étapes. C'est elle qui garantit la bonne marche du processus électoral, son honnêteté et sa transparence. C'est elle aussi qui annonce les résultats.
- Du point de vue de sa composition, l'instance se compose de 9 membres indépendants et neutres, ayant une grande compétence. Ils exercent leur fonction pendant un seul mandat de six ans au cours duquel le tiers des membres est renouvelé tous les deux ans.
- Du point de vue des avantages, l'instance jouit de l'autorité réglementaire dans le domaine de ses compétences. C'est un avantage qui la met au même rang que les hautes autorités de l'état.

Cet article 123 du projet de la constitution rappelle ce qui est mentionné dans la loi organisant l'ISIE : le texte de la constitution est venu après le texte juridique.

B) L'instance pour l'information : (article 124)

L'instance pour l'information : article 124 du projet de la constitution du 1er juin 2013.

Superviser la liberté d'expression, de l'information et l'accès à l'information. Nous constatons, tout comme dans le cas de l'ISIE, que l'article 124 organisant l'instance pour l'information est un résumé du décret-loi 116/2011, relatif à l'instance pour la communication audiovisuelle.

- Au niveau des fonctions, l'instance supervise l'organisation et la régulation du secteur de l'information. Elle garantit la liberté d'expression et de l'information, le droit d'accès à l'information et la mise en place d'un paysage médiatique pluraliste et intègre. Ces missions très importantes exigent d'avoir à disposition les moyens nécessaires pour les accomplir, surtout que ce sont là de vastes attributions qui feront de cette instance la structure essentielle qui supervise le secteur de l'information, ce qui exige aussi une composition qui confirme l'impartialité et la transparence.
- Au niveau de la composition, cette instance est composée de 9 membres indépendants, neutres, connus pour leur grande compétence et leur intégrité. Ils exercent leur fonction pour un seul mandat de six ans, avec un renouvellement partiel des membres. Cette instance exige une mise en place de mécanismes de candidature et de cooptation des membres, tout en évitant tout ce qui est propre à politiser l'instance et lui faire perdre son indépendance et son impartialité.

C) L'instance pour le développement durable et la protection des droits des générations futures : Instance pour les droits de la troisième génération :

L'instance pour le développement durable et la protection des droits des générations futures : article 126 du projet de la constitution du 1er juin 2013

L'article 126 du projet de la constitution mentionne la création de cette instance.

1- Les missions de cette instance consistent à définir le degré de respect des politiques générales de l'Etat pour les droits des générations futures à un développement durable. Les champs de ses attributions se situent dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux.

L'instance est consultée obligatoirement dans les projets de lois relevant de ses attributions. Elle est obligatoirement consultée aussi dans l'élaboration des plans de développement.

2- Quant à ses attributions, l'article 126 a mentionné la publication de ses opinions (sans préciser si le lieu de publication est le JORT ou n'importe quel autre support).

3- Concernant sa composition, l'article 126 n'a rien mentionné à ce sujet, à la différence des autres instances constitutionnelles. Il revient donc à la loi qui sera promulguée ultérieurement de définir sa composition, tout en respectant les exigences de l'article 122 du projet de la constitution, qui mentionne l'élection des instances par le parlement.

D) L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption :
article 127 du projet de la constitution du 1er juin 2013.

Cette instance devrait renforcer les droits de l'homme, surtout que le phénomène de la corruption en tout genre et surtout la corruption financière et administrative qui est une forme de violation des droits économiques et sociaux. C'est la situation qu'a connu la Tunisie pendant des décennies. L'ampleur qu'a atteinte ce phénomène a conduit notre pays à des situations graves de violations économiques et sociales à grande échelle.

1- Concernant ses attributions, l'instance participe aux politiques de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Elle participe aussi au suivi de ces politiques, à la diffusion de la culture des principes de transparence, d'intégrité et de reddition des comptes. Mais l'article 127 n'a pas précisé les modalités d'exercer ces prérogatives très vastes. Ainsi, ses attributions seront purement consultatives. L'instance donne en outre son avis sur les

projets de textes juridiques et réglementaires ayant trait à ses prérogatives.

Au niveau des attributions directes, l'instance procède à l'observation des cas de corruption dans les deux secteurs public et privé, à mener des enquêtes et à les transmettre aux autorités compétentes.

Quant à sa composition, l'instance se compose de personnalités intègres, indépendantes et hautement compétentes qui exercent leur fonction pour un seul mandat de six ans avec renouvellement partiel.

En y regardant de près, nous remarquons que cette instance est très proche de « l'instance nationale de lutte contre la corruption » créée par le décret loi-cadre n°2011- 20, du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption et la malversation. La différence réside essentiellement dans la dénomination à laquelle est ajoutée, dans le projet de la constitution, l'expression : Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

DEUXIEME SECTION

Les projets de lois des instances en relation avec les droits de l'homme

Il s'agit essentiellement du projet de loi créant l'instance pour la vérité et la dignité.

1/ Projet de création de la Commission vérité et dignité :

Un projet de statut relatif à l'organisation de la justice transitionnelle, ses fondements et le domaine de ses compétences a été déposé auprès de l'ANC le 12 janvier 2013. En relisant ce projet composé de 72 articles, nous constatons qu'il a défini la nature juridique de l'instance pour la vérité et la dignité(1), sa composition et la garantie de son indépendance(2), ses attributions(3), son fonctionnement(4) et le suivi de ses travaux(5).

Projet de loi organique numéro 2013-12 déposé à l'ANC le 12 janvier 2013, relatif à l'organisation de la justice transitionnelle, ses fondements et le domaine de ses compétences.

a) Nature juridique de l'instance

Est créée une instance indépendante appelée « instance pour la vérité et la dignité » dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, basée à Tunis. Elle peut néanmoins se réunir partout sur le territoire de la république. Elle est dénommée ici « l'instance ». Elle peut aussi transférer son local en cas de nécessité partout sur le territoire de la république (article 17). L'instance, conformément à son indépendance, est dotée d'un budget qui lui est réservé. Ses dépenses et la tenue de ses comptes ne sont pas soumises au code de comptabilité publique. L'instance désigne un commissaire aux comptes. Ses comptes financiers sont soumis au contrôle a posteriori de la cour des comptes.

b) Composition de l'instance

L'instance est composée de 15 membres. La proportion de l'un des 2 genres ne doit pas être moins du tiers. Ils sont choisis par l'ANC parmi les personnalités connues pour leur impartialité, leur intégrité et leur compétence. Parmi ces

membres, il faut qu'il y ait :

- Deux représentants des associations des victimes et deux représentants des associations de défense des droits de l'homme, dont la candidature est présentée par leurs associations.
- Le reste des membres sont choisis parmi les candidatures individuelles dans les spécialités ayant trait à la justice transitionnelle, telles que le droit, les sciences humaines et sociales, la médecine, les archives ou l'information et la communication. Parmi ces membres, il faut qu'il y ait un juge judiciaire et un juge administratif.

Une commission composée du président de l'ANC ou une personne qui le remplace, et des présidents des groupes parlementaires à l'assemblée, procède au choix consensuel des membres de l'instance parmi les candidatures présentées au bureau de la présidence de l'ANC.

La liste ayant obtenu le consensus est adressée à l'assemblée générale de l'ANC, accompagnée d'une liste complémentaire approuvée à la majorité des membres présents.

Si le consensus n'est pas obtenu, la commission élira à la majorité des deux tiers une liste comportant le double du nombre des membres, qui sera soumise au vote de l'assemblée générale.

L'assemblée générale de l'ANC procède à l'élection de la liste qui lui a été soumise par la commission, à la majorité des deux tiers des présents. Sont cooptés les membres qui totalisent le plus grand nombre de voix.

En cas d'égalité des voix pour deux candidats, le plus âgé est coopté.

Le président et les membres de la commission exercent à plein temps leurs fonctions. Il ne peut y avoir de cumul entre la qualité de membre de l'instance et toute autre fonction de députation ou de représentation. Les membres ont droit à une indemnité définie par décret. Il est interdit au président et aux membres de l'instance d'avoir une activité professionnelle quelle qu'elle soit.

c) Attributions et prérogatives de l'instance :

Afin de réaliser son objectif qui consiste à dévoiler la vérité, l'instance exerce les fonctions et les compétences suivantes :

- L'accès aux archives publiques et privées.
- Enquêter sur toutes les violations qui sont dans les compétences de cette loi, en usant de tous les moyens et mécanismes qu'elle considère nécessaires tout en garantissant les droits de la défense.
- Ecouter les victimes des violations et recevoir leurs doléances.
- Enquêter sur les cas de disparition forcée dont le dénouement n'est pas connu selon les doléances et les requêtes qui lui seront présentés et œuvrer à définir le sort des victimes.
- Définir les responsabilités des organes de l'Etat ou toute autre partie dans les violations qui sont de la compétence de cette loi , en clarifier les causes et proposer les solutions qui empêchent leur répétition à l'avenir.
- Collecter les données et veiller aux violations, les recenser, les prouver et les documenter pour la mise en place d'une base de données (article 41)

L'instance procède à :

- Elaborer un programme exhaustif, individuel et collectif pour la réparation des victimes des violations.
- Elaborer un registre unique pour les victimes des violations.
- Définir les critères nécessaires de compensation pour les victimes des violations conformément aux dispositions de cette loi, sur des bases objectives et des principes d'équité, de transparence et de dignité des victimes ; définir aussi les modalités d'octroi des compensations en prenant en ligne de compte les estimations des dotations réservées à la compensation.
- Reconnaître les violations auxquelles les victimes ont été soumises et prendre les décisions de réparation des séquelles pour les victimes tout

en tenant compte des décisions et des mesures administratives ou juridiques prises précédemment en faveur des victimes.

-Prendre les mesures d'encadrement et de compensation provisoires et urgentes pour les victimes.

Pour accomplir ses tâches, l'instance est dotée des attributions suivantes :

- Recevoir les doléances et les requêtes relatives aux violations, pendant une année à partir du début de ses activités. Ce délai peut être prolongé pour une période n'excédant pas six mois.
- Organiser des séances d'écoute secrètes ou publiques pour toute raison relative à ses activités.
- Convoquer toute personne dont le témoignage paraît utile à l'instance ; L'immunité ne peut soustraire à sa convocation.
- Demander aux autorités administratives et judiciaires, aux organismes publics et à toute personne physique ou morale de lui fournir les documents ou les informations dont ils disposent. Si le fait de dévoiler le document dont l'instance veut prendre connaissance est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts de défense nationale, le ministère qui a la charge de la sécurité ou de la défense nationale doit donner un résumé du contenu du document en question, tant que cela n'est pas contraire à sa classification. Si l'instance a la certitude du contraire, le ministère concerné doit permettre à l'instance d'avoir connaissance dudit document.
- Avoir connaissance des procès en cours devant les juridictions et des jugements ou des décisions rendus.
- Demander des informations auprès des instances officielles de pays étrangers, conformément aux traités ou accords internationaux signés en la matière, et collecter toute information des victimes, témoins, fonctionnaires gouvernementaux ou de toute autre personne de pays tiers en coordination avec les autorités compétentes.
- Procéder à des visites dans les lieux publics et privés et procéder à des perquisitions et des saisies de documents, meubles et matériel usité ayant trait à des violations sur lesquelles elle mène une enquête.

- Recourir à toute mesure ou mécanisme lui permettant de dévoiler la vérité.
- Prendre toutes les mesures adéquates pour protéger les témoins, les victimes, les experts et tous ceux qu'elle écoute, quel que soit leur poste, concernant les violations incluses dans les dispositions de cette loi, et ce pour garantir les précautions de sécurité, prémunir de l'incrimination et des agressions ainsi que pour garantir le secret, dans un cadre de coopération avec les services et les structures compétentes.
- Recourir à l'assistance des agents de l'autorité publique pour l'exécution de ses missions relatives à l'investigation, l'enquête et la protection (article 43).

L'instance procède à la rédaction de :

- Recommandations et propositions relatives aux réformes politiques, administratives, économiques, sécuritaires, judiciaires, médiatiques, éducationnelles et culturelles .Elle a charge d'éliminer dans l'administration et les différentes institutions, toutes recommandations et propositions qu'elle juge de nature à faire revenir l'oppression, le despotisme, la violation des droits de l'homme et la malversation.
- Mesures à prendre pour encourager la réconciliation nationale et la protection des droits des individus et surtout les femmes, les enfants, les handicapés et les personnes fragiles.
- Recommandations, propositions et mesures renforçant l'édification de la démocratie et de l'Etat de droit (article 46).

L'instance recommande de prendre toutes les mesures qu'elle considère nécessaires pour sauvegarder la mémoire nationale des victimes de violations. Elle peut organiser les activités nécessaires à cette mémoire (article47).

d) Fonctionnement de l'instance

L'instance procède à la création d'un organe exécutif soumis à son autorité directe dont l'organisation et le fonctionnement sont définis dans son règlement intérieur et publiés au JORT.

L'organe exécutif est composé de services centraux chargés des affaires

administratives et financières, de bureaux régionaux et de commissions spécialisées créées par l'instance pour les thèmes faisant partie de ses attributions, et qui seront sous sa supervision directe.

L'instance peut recourir à des personnes connues pour leurs grandes compétences et leur spécialisation, par contrats ou par détachement.

La nomination des membres de l'organe exécutif s'effectue par décision de l'instance, conformément aux dispositions de son règlement intérieur, et est publiée au JORT (article 47).

e) Mise à application et suivi des travaux de l'instance

Les travaux de l'instance prennent fin avec la fin du mandat défini par la loi. Elle remet tous ses documents et papiers aux archives nationales, ou les consigne dans une institution qui a la charge de conserver la mémoire nationale (article 74).

Les membres de l'instance, ses agents ou toute autre personne ayant accompli une mission où elle a été chargée par l'instance, dégagent leur responsabilité concernant tout contenu des rapports ou des déductions ou des points de vue ou recommandations formulés dans l'application des dispositions de cette loi (article 75).

Le gouvernement procède, au cours de l'année suivant la date de publication du rapport exhaustif de l'instance, à l'élaboration d'un plan et des programmes de travail en vue de mettre en application les recommandations et les propositions présentées par l'instance. Le plan et les programmes de travail seront soumis au parlement pour discussion (article 76).

Suite à tout cet exposé, il est nécessaire maintenant de tirer les conclusions de cette étude et de formuler un ensemble de recommandations qui sont de nature à améliorer la réalité de ces structures.

/ TROISIÈME PARTIE /

Conclusion

Cette étude, qui a traité de plus de 20 acteurs dans le domaine des droits de l'homme et qui s'est basée essentiellement sur les cadres juridiques et institutionnels, et sur 5 rencontres consultatives et un ensemble de rencontres individuelles et de formulaires, nous a permis de faire quelques déductions relatives à la réalité des structures officielles intervenant dans le domaine des droits de l'homme.

Elle nous a permis aussi de définir les obstacles qui empêchent leur bon fonctionnement et leur efficacité et de définir les problèmes dont elles souffrent et les moyens d'améliorer ces structures pour qu'elles soient plus efficaces et plus efficaces afin de répondre aux exigences de l'attention portée aux droits de l'homme.

La description des structures des droits de l'homme nécessite de faire les remarques suivantes sur le système institutionnel des droits de l'homme :

1/ Les structures des droits de l'homme existant aujourd'hui sont dépourvues des règles de bonne gouvernance :

La plupart des organismes intervenant dans le domaine des droits de l'homme d'une manière active font partie du système institutionnel qui prévalait avant le 14 janvier 2011. A l'exception de quelques structures qui ont été créées ou mises en œuvre après cette date (l'ISIE, la HAICA ou l'instance supérieure des droits de l'homme et des libertés fondamentales), la plupart des intervenants ont été créés avant cette date. Ainsi, elles reflètent une absence quasi-totale des principes et des règles de la bonne gouvernance, elles reflètent aussi la vision de l'ancien régime des droits de l'homme, tel que l'on peut le constater aux niveaux suivants :

- Au niveau de la structure des intervenants qui est une structure dominée par la représentation gouvernementale/officialle, excluant par là les constituants de la société civile et les indépendants (tels que les centres de recherches ou les universités)
- Au niveau des attributions et des prérogatives qui sont dominées par le caractère consultatif limité : on accorde à ces structures des prérogatives consultatives le plus souvent ou pour aider les autorités à prendre les

décisions relatives aux droits de l'homme. Elles n'ont pas d'attributions décisionnelles. La plupart d'entre elles n'ont pas le droit de publier leurs rapports.

- Ces structures officielles sont soumises à un contrôle strict des autorités. Elles sont soumises à un contrôle interne exercé par les organes administratifs qui les dirigent et qui sont en général des organes qui leur sont rattachés (le secrétaire général y a le rôle principal) et à un contrôle externe exercé par l'autorité de tutelle qui est l'un des ministères ou l'une des autres structures de l'exécutif.

2/ L'éparpillement, caractère dominant des structures des droits de l'homme :

Ce qui caractérise le paysage des structures officielles des droits de l'homme en Tunisie, c'est la pluralité des intervenants dans ce domaine. Cette pluralité ne reflète pas un intérêt sérieux porté à la question des droits de l'homme.

2-1- La pluralité des intervenants ne veut pas dire qu'ils sont dotés d'attributions décisionnelles qui leur permettent de participer effectivement dans le domaine des droits de l'homme, puisque la plupart des intervenants appartiennent à des conseils consultatifs ou à des commissions ministérielles (qui n'ont pas de prérogatives leur permettant de prendre des décisions)

Il est de notoriété publique que les conseils et les commissions qui ont pour but essentiel d'aider (ou éclairer) les autorités pour prendre les décisions, vu qu'elles sont des structures de réflexion, peuvent aussi être utilisées en vue de diluer les problèmes et ne pas prendre de décisions les concernant, surtout que les conseils n'ont pas la possibilité de publier leurs travaux. En effet, les conseils sont des structures politiques à finalité technique ; aussi, remarquons nous qu'ils sont devenus dans leur majorité des structures formelles qui se réunissent une fois l'an ou pas du tout parfois.

2-2-La pluralité des intervenants ne dénote pas qu'ils couvrent toutes les questions relatives aux droits de l'homme. Si la pluralité est en prin-

cipe un moyen par lequel chaque intervenant se spécialise, techniquement parlant, dans un domaine donné, ce que nous avons pu constater, c'est que plusieurs domaines des droits de l'homme n'ont pas été confiés à une structure qui les supervise. Il s'agit notamment des droits économiques et des droits environnementaux.

2-3 L'éparpillement conduit aussi à l'interférence entre les structures d'une part, et l'éventualité de voir plus d'une structure s'occuper d'une même question d'autre part. C'est ce que nous remarquons dans l'interférence du travail des ministères avec celui des observatoires et des centres d'une part et celui des instances « indépendantes », des instances à attributions générales (instance des droits de l'homme et des libertés fondamentales), et des instances spécialisées (instance de la protection des données personnelles), d'autre part. Cette interférence peut conduire aussi à une certaine paresse de la part de certaines structures qui savent qu'une autre structure est sur le même sujet et qui néglige ladite question. Elle peut conduire aussi à ce qu'une question (ou plusieurs) relative aux droits de l'homme reste sans structure qui s'en occupe par la réflexion ou par l'étude et la proposition de solutions et de recommandations.

3/ Hégémonie du pouvoir exécutif sur les structures des droits de l'homme :

Nous remarquons que les structures officielles des droits de l'homme sont sous l'hégémonie totale du pouvoir exécutif. On voit cette hégémonie au niveau de la formation de ces structures, de leur composition, de leur gestion, de leur supervision et de leur dépendance financière et administrative.

3-1-Hégémonie au niveau de la formation et de la composition :

Toutes ces structures relatives aux droits de l'homme (que ce soient les conseils consultatifs ou les commissions, les centres ou les instances indépendantes) sont composées de représentants de ministères surtout. C'est ce que nous remarquons aussi dans les conseils scientifiques des centres de recherches et des observatoires. La représentation de la société civile est absente, et si elle existe, elle se limite à un représen-

tant ou deux au maximum, des associations et des organisations civiles ayant trait aux droits de l'homme

3-2 Hégémonie au niveau de la gestion : Toutes les structures des droits de l'homme sont soumises à une gestion dominée par le caractère administratif traditionnel qui fait que l'exécutif a la main mise sur la structure, cette hégémonie consiste à :

- Rattacher la structure des droits de l'homme à l'autorité directe de l'un des ministères qui en supervisera la gestion, en assurant le secrétariat général des conseils et des commissions. Le ministère supervise aussi le recrutement des agents de ces structures.
- L'inexistence d'agents à la disposition de la structure ou recrutés pour ses besoins : la plupart du temps, les structures des droits de l'homme n'ont pas de personnel à plein temps. Si une structure dispose d'agents qui lui sont propres, leur recrutement ne se fait pas par ses soins, mais par le ministère auquel elle est rattachée. Ces agents dépendront sur le plan administratif et professionnel de ce ministère qui les a recrutés. Leur recrutement se fait en général par détachement ou par mise à disposition, sans qu'il y ait de recrutement spécifique à la structure des droits de l'homme.
- Hégémonie de l'appareil administratif sur la structure des droits de l'homme : dans le cas où il existe un organe administratif spécifique à la structure, nous constatons que (vu que le personnel administratif est à plein temps comparé aux membres des structures des droits de l'homme où l'on ne trouve en général que le président qui est à plein temps) c'est l'organe administratif qui domine l'activité de la structure, c'est lui qui fixe les dates des réunions, qui prépare les documents et les rapports ;

3-3 Hégémonie sur le budget : Cette hégémonie est claire généralement quelle que soit la nature de la structure. Pour les conseils et les commissions, ils n'ont pas de budget propre, puisqu'il est rattaché au budget du ministère auquel ils sont rattachés. Nous ne trouvons aucune trace de ce budget dans les documents officiels (tels que la loi du budget par exemple).

Pour les structures dites « indépendantes », leur budget est franchement rattaché à celui de l'un des ministères, qui devient en fait le superviseur effectif du budget ;

3-4. Hégémonie au niveau du contrôle des travaux de la structure : cette hégémonie se manifeste essentiellement dans le fait de donner au pouvoir exécutif (que ce soit le ministère qui supervise le conseil ou la commission, ou la présidence de la république pour les instances) droit de regard sur le travail de la structure. De ce fait, le rôle de la structure est d'aider l'exécutif dans la prise des décisions relatives aux droits de l'homme. La structure devient ainsi liée sur le plan fonctionnel au ministère et exclusivement au ministère. Elle ne peut s'adresser aux députés, ni directement au public par le biais de déclarations ou de rapports périodiques qu'après les avoir soumis au pouvoir exécutif ;

4/ Faiblesse des ressources octroyées aux structures des droits de l'homme :

Cette faiblesse est manifeste pour toutes les structures des droits de l'homme, tant au niveau humain qu'au niveau matériel (y compris financier)

- Au niveau des ressources humaines, nous constatons que la plupart des structures des droits de l'homme fonctionnent avec une administration très pauvre en agents (certaines administrations n'ont qu'un seul agent). Cette faiblesse se confirme encore plus quand il s'agit des instances indépendantes, puisque ceux qui y sont à plein temps sont le président, le secrétaire général parfois et deux membres, ce qui affaiblit le travail de la structure et fait des membres des visiteurs non permanents.

- Pour l'aspect matériel/financier, nous constatons que la plupart des structures des droits de l'homme fonctionnent avec des ressources financières et matérielles très faibles (manque de matériel nécessaire en papeterie, en informatique et manque d'une voiture de service) ;

5/ Faiblesse/Absence de la représentation décentralisée pour les structures des droits de l'homme :

A l'exception du médiateur administratif (qui a 4 bureaux dans les régions), nous ne constatons que les structures des droits de l'homme, tels que les observatoires, les centres et les instances indépendantes, n'ont pas de bureaux régionaux.

Cette faiblesse est constatée dans le travail de toutes les instances et structures des droits de l'homme, dont l'observation, la documentation et la rédaction des rapports laissent à désirer au vu de l'absence de leur représentation régionale ;

6/ Absence de la transparence dans l'action :

L'absence de transparence est le caractère de toutes les structures des droits de l'homme, et ce pour des raisons qui reviennent essentiellement à la volonté de les isoler et de ne pas leur donner des mécanismes de communication.

C'est pour cela que nous constatons que la majorité des textes organisant ces structures parlent expressément du « secret qui doit entourer leurs réunions et leurs actions », du secret de leurs rapports ou de les présenter à la présidence de la république, avant de les publier en ce qui concerne l'instance supérieure des droits de l'homme. Quant aux observatoires et les centres de recherches, ils ne publient leurs rapports ou les résultats de leurs recherches qu'avec l'accord de l'autorité de tutelle (les ministères supervisant l'observatoire ou le centre de recherches) ;

7/ Absence de mécanismes de suivi et de contrôle :

Les structures des droits de l'homme en Tunisie sont privées des mécanismes adéquats pour le suivi de leurs actions et recommandations. Il en résulte qu'elles se contentent de présenter leurs propositions ou recommandations ou consultations sans avoir la possibilité de savoir si elles sont prises en compte, ni à quel degré elles ont été appliquées.

Ce que nous pouvons constater à la fin de cet exposé des résultats de cette étude, c'est la non-conformité des structures des droits de l'homme en Tunisie avec les standards de Paris relatifs aux institutions nationales des droits de l'homme, et leur promotion. Ceci a des implications négatives sur la réalité de ces instances d'une part, sur l'efficacité de leur action et sur la réalité des droits de l'homme d'autre part.

Ainsi, pour réformer cette situation qui reflète encore au niveau juridique et institutionnel les notions et le système des droits de l'homme d'avant le 14 janvier 2011, il serait important d'œuvrer à ce que les structures des droits de l'homme soient conformes aux exigences des principes de Paris, pour que les droits de l'homme eux-mêmes soient conformes à ces principes.

LE CENTRE AL KAWAKIBI POUR LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE

est une Organisation Non Gouvernementale Régionale, à caractère technique ; spécialisé dans le transfert de connaissances, l'échange d'expériences et le renforcement des capacités dans le domaine de la Transition Démocratique. Le Centre a été fondé sur le principe de partenariat entre Organisations et experts de la Région Arabe et du Moyen Orient



B.P / 22, 2091 Menzeh 6, Tunis
Tél. / Fax : + 216 71 766 227
kawakibi.center@gmail.com

www.kawakibi.org