

Mandat du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

Réf. : AL TUN 5/2022
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

9 juin 2022

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, conformément à la résolution 44/8 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que j'ai reçues concernant des violations présumées de l'indépendance de la justice en Tunisie après la dissolution du Conseil supérieur de la magistrature, par décret présidentiel 2022-11, ainsi que la révocation de 57 magistrats par décret 2022-516 suite à la modification du décret-loi 2022-11 par le décret-loi 2022-35.

Je voudrais rappeler que j'ai écrit au Gouvernement de Votre Excellence en avril de cette année, exprimant mon intérêt à me rendre en Tunisie pour constater les faits sur le terrain. Je réitère cet intérêt et je voudrais avancer à travers cette lettre certaines des questions que j'ai.

Selon les informations reçues:

Le 5 février, le Président de la République a annoncé publiquement sa décision de dissoudre le Conseil supérieur de la magistrature (HJC).

Le nouveau décret présidentiel n° 2022-11 portant réglementation du Conseil supérieur de la magistrature provisoire (PHJC) a été publié le 13 février.

Le décret 11 se dit être basé sur la Constitution de 2014, cependant, la Constitution ne comprend pas de dispositions permettant de dissoudre le CSM.

L'article 65 de la Constitution dispose que le pouvoir judiciaire et les questions de justice sont régis par des lois organiques ; et l'article 113 indique que le Conseil Supérieur de la Magistrature jouit de l'indépendance administrative et financière et s'autogère.

Le décret 11 émane du décret 2021-117 portant mesures exceptionnelles suite aux événements du 25 juillet 2021.

Selon les informations reçues, le contenu du décret pose également des questions du point de vue relatif à l'indépendance du pouvoir judiciaire :

- Les articles 5 et 6 prévoient que trois juges à la retraite sont désormais nommés par le Président pour être membres du PHJC. Les candidatures aux PCMJ (pouvoir judiciaire) sont soumises au Ministre de la Justice et celles aux PCAJ et PCFJ (justices administratives et financières) sont soumises à la Présidence du Gouvernement avant d'être transmises au

Président de la République qui choisit ces 9 retraités juge s'ils figurent ou non sur les listes proposées.

- L'article 13 prévoit que le PHJC soumet des rapports trimestriels sur ses travaux au Président de la République.
- L'article 15 prévoit que chacun des conseils provisoires est mandaté entre autres pour engager d'office ou à la demande du Président de la République, la révision des nominations ou engager une rotation partielle des magistrats pour assurer le bon fonctionnement de la justice.
- L'article 16 prévoit que la PCAJ et la PCFJ (justice administrative et financière) peuvent également entreprendre, à la demande du Premier ministre, les investigations nécessaires contre les juges administratifs et financiers pour les plaintes les concernant.
- Les articles 18 et 19 prévoient que les propositions de rotation et de nomination des magistrats sont soumises au Président de la République qui, sur rapport motivé du ministre de la Justice, peut s'opposer à la nomination, à la promotion ou au changement de fonction d'un magistrat (dans les 21 jours de la décision).
- L'article 20 dispose que le Président de la République a le droit de demander la révocation de tout magistrat qui manque à ses devoirs professionnels sur rapport motivé du Premier ministre ou d'un ministre de la Justice. Dans ce cas, le conseil provisoire de la magistrature compétent rend immédiatement une décision de suspension des travaux contre le juge concerné et peut statuer sur les demandes de dispense.
- L'article 28 dispose que tous les dossiers et pièces du CSM dissous sont transférés au Conseil Supérieur de la Magistrature Provisoire institué par le présent décret.
- L'article 9 interdit désormais aux magistrats de se mettre en grève ou d'entreprendre « toute action collective organisée susceptible de troubler ou de perturber le fonctionnement du travail judiciaire ordinaire ». Une telle interdiction n'existait pas dans la législation antérieure. La Constitution énonce le droit de grève sauf pour l'armée, les forces de sécurité intérieure et le personnel des douanes.

Ces démarches interviennent dans un contexte où la séparation des pouvoirs serait menacée.

Le 25 juillet 2021, le président Kais Saïed a limogé le Premier ministre, suspendu le Parlement pendant 30 jours et décidé d'exercer toutes les fonctions exécutives et législatives, arguant qu'il agissait sur la base de l'article 80 de la Constitution. Depuis lors, le président a prolongé la suspension du Parlement, nommé un nouveau gouvernement en octobre et annoncé une feuille de route pour 2022. Cette feuille de route comprend une consultation populaire en ligne et en personne de la mi-janvier au 20 mars 2022, débouchant sur un référendum sur 25 juillet 2022 sur le projet de réformes constitutionnelles, à

élaborer par un comité de coordination nommé personnellement par le Président. Le référendum devrait être suivi d'élections législatives le 17 décembre dans le cadre d'une nouvelle loi électorale.

Le Président a également décidé que conformément au décret présidentiel n° 117 du 22 septembre 2021, il légiférerait désormais par décrets-lois présidentiels qui ne sont soumis à aucun examen indépendant. Le Président a publiquement prononcé des discours confrontant contre le Conseil supérieur de la magistrature (HJC) et la magistrature. Un mois avant la dissolution, le 19 janvier 2022, le président Saïed a publié le décret présidentiel n° 2022-4 dans lequel il a annulé les avantages matériels accordés aux membres du HJC (une allocation mensuelle et 400 litres d'essence de leurs voitures).

Le 1er juin 2022, le décret-loi numéro 2022-35 a été promulgué, et qui a complété le décret-loi 2022-11 portant création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature (CSM). Un ajout modifie l'article 20, donnant plus de prérogatives au chef de l'Etat, notamment la possibilité de révoquer les magistrats. Le décret présidentiel portant révocation d'un magistrat n'est susceptible d'appel qu'après le prononcé d'un jugement pénal irrévocable concernant les faits qui lui sont imputés.

Le même jour, le Président a révoqué 57 magistrats, dont l'ancien premier président de la Cour de cassation, l'ancien président du conseil supérieur de la magistrature, l'ancien procureur de la République, l'ancien doyen des juges d'instruction et un magistrat, ancien directeur général des douanes. Il a accusé les magistrats démis de leurs fonctions de corruption, de protection des terroristes, de harcèlement sexuel et d'autres abus. Il avait «donné opportunité après opportunité et avertissement après avertissement à la justice de se purifier», dans une déclaration télévisée.

Le droit à un procès équitable est un élément clé de la protection des droits de l'homme et sert de moyen procédural pour sauvegarder l'état de droit. Un tribunal compétent est l'une des garanties d'un procès équitable, et ces garanties ne peuvent jamais faire l'objet de mesures dérogatoires qui contourneraient la protection des droits non dérogeables.

La dissolution du CSM par décret va à l'encontre de l'idée que les juges ne peuvent être révoqués que pour des motifs graves de faute ou d'incompétence, conformément à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité prévues par la constitution ou la loi.

La séparation des pouvoirs disparaît avec les liens de subordination à l'Exécutif du nouveau PHJC, violant ainsi l'indépendance du pouvoir judiciaire. Une situation où les fonctions et les compétences du judiciaire et de l'exécutif ne sont pas clairement distinguées ou où ce dernier est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec la notion de tribunal indépendant.

Le droit de comparaître devant un tribunal compétent ne peut être limité et le fait qu'un État partie n'établisse pas un tribunal compétent ou n'autorise pas l'accès à un tel tribunal équivaldrait à une violation des obligations découlant de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En relation avec les faits allégués ci-dessus, je vous prie de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme**.

Comme il est de ma responsabilité, en vertu du mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à mon attention, je serais reconnaissant au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez me transmettre toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées.
2. Veuillez indiquer les mesures prises pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire en Tunisie.

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je prie le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés des individus mentionnés, de diligenter des enquêtes sur les violations qui auraient été perpétrées et de traduire les responsables en justice. Je prie aussi votre Gouvernement d'adopter, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

Je pourrai exprimer publiquement mes préoccupations dans un proche avenir car je considère que l'information reçue est suffisamment fiable pour signaler une question justifiant une attention immédiate. J'estime également que l'opinion publique se doit d'être informée des répercussions potentiellement occasionnées par les faits allégués. Le communiqué de presse indiquera que j'ai pris contact avec le Gouvernement de votre Excellence afin de clarifier le sujet en question.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.

Diego García-Sayán
Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969, qui garantisse le droit à un procès équitable et l'indépendance de la justice.

L'article 14, paragraphe 1, du PIDCP consacre les exigences d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire. Comme l'a affirmé le Comité des droits de l'homme, il s'agit de droits absolus qui ne se prêtent à aucune restriction, voir Observation générale n° 32, par. 19. Comme l'a également souligné le Comité des droits de l'homme, elles protègent "l'indépendance effective du pouvoir judiciaire de l'ingérence politique des pouvoirs exécutif et législatif. Les États doivent adopter des mesures concrètes qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire", voir *ibid.*

Dans son rapport de 2009 au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, le mandat du Rapporteur spécial stipule que « Le principe de la séparation des pouvoirs, ainsi que l'état de droit, sont la clé d'une administration de la justice avec une garantie d'indépendance, d'impartialité et de transparence » (A/HRC/11/41, par. 18). Dans son rapport de 2016 au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, le mandat du Rapporteur spécial rappelle que « [l]es États doivent respecter et protéger l'indépendance des juges, [...] à différents niveaux et de diverses manières, en observant les mécanismes appropriés de sélection, la nomination, la promotion, la mutation et la discipline des magistrats [...], conformément aux normes et standards internationaux pertinents. Ils devraient également mettre en place des mécanismes pour protéger les juges [...] contre toute pression, ingérence [et] intimidation [...] » (A/HRC/32/34, par. 40).

De même, les Principes de base relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, adoptés par les Nations Unies en 1990, établissent que toutes les institutions gouvernementales et autres doivent respecter et se conformer à l'indépendance du pouvoir judiciaire (Principe 1) et que les juges régleront les affaires de manière impartiale, sur la base des faits et conformément à la loi, "sans aucune restriction et sans influence, incitation, pression, menace ou ingérence indue, directe ou indirecte, de quelque secteur que ce soit ou pour quelque raison que ce soit" (principe 2).

Les Principes de base établissent également qu'"[a]ucune ingérence indue ou injustifiée ne sera faite dans le processus judiciaire" (principe 3), et que toute personne a le droit d'être jugée par les tribunaux ordinaires de justice conformément aux procédures légalement établies. (principe 5). Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire "autorise et oblige le pouvoir judiciaire à garantir que la procédure judiciaire se déroule conformément à la loi, ainsi que dans le respect des droits des parties" (principe 6).

Dans son rapport à l'Assemblée générale en 2020, le Rapporteur spécial a souligné que les normes internationales établissent que les magistrats jouissent d'un certain degré d'immunité en matière civile ou pénale. L'immunité judiciaire découle du principe d'indépendance judiciaire et vise à protéger les juges contre toute forme

d'intimidation, d'obstruction, de harcèlement ou d'ingérence induite dans l'exercice de leur fonction professionnelle. S'ils ne bénéficiaient pas d'un certain degré d'immunité, des actions civiles ou pénales pourraient être utilisées comme une forme de coercition ou de représailles pour saper la prise de décision impartiale et indépendante, détournant les ressources et le temps des tribunaux qui pourraient être utilisés dans l'exécution de leurs fonctions. habituel. Le Rapporteur spécial a souligné que l'immunité judiciaire n'est pas générale, mais limitée aux décisions prises par les juges ou aux actes accomplis de bonne foi dans l'exercice des fonctions judiciaires (immunité fonctionnelle) (A/75/172, par. 43-Quatre. Cinq).

Dans le même rapport, le Rapporteur spécial a documenté le schéma des différents types de sanctions « déguisées » imposées aux magistrats dans le but de harceler, de punir ou d'entraver d'une autre manière l'exercice légitime de leur activité professionnelle. Les sanctions secrètes prennent de nombreuses formes, allant de formes « légères » de harcèlement (par exemple, un déménagement dans un bureau plus petit) à des pressions ou des menaces fortes et continues. Des sanctions secrètes peuvent être imposées par les autorités judiciaires ou par d'autres institutions de l'État et viser un juge en particulier, une catégorie de juges (par exemple, les juges de la Cour suprême) ou l'ensemble du système judiciaire. Les magistrats qui traitent des affaires ayant des conséquences politiques ou sociales importantes (par exemple, sur la lutte contre la corruption, le crime organisé, les violations des droits de l'homme commises par des agents de l'État) sont particulièrement exposés à ce type de sanction.

Contrairement aux sanctions qui sont appliquées à l'issue d'une procédure formelle, les sanctions déguisées ne sont pas prononcées dans les cas prévus par la loi ou selon une procédure réglementée. Son but est d'amener le magistrat à ne pas examiner une affaire, à la résoudre d'une certaine manière ou à punir le juge pour une décision rendue dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Les juges impliqués dans des affaires politiquement sensibles sont particulièrement exposés à de telles sanctions.

Le rapport souligne que de nombreux juges ont été victimes de "harcèlement judiciaire" - l'utilisation malveillante et souvent simultanée de procédures disciplinaires, de procédures civiles et/ou de poursuites, comme tactique pour imposer des représailles ou contraindre à forcer un juge à rejeter l'examen d'un dossier. cas particulier, le transférer à une autre cour ou à un autre tribunal ou le forcer à démissionner. Le harcèlement judiciaire a parfois été utilisé pour punir un magistrat pour une peine prononcée dans l'exercice de ses fonctions, ou pour avoir exprimé des opinions critiques à l'égard des autorités judiciaires ou de la réforme de la justice. Dans certains cas, des poursuites judiciaires contre des juges restent pendantes pendant des années afin d'exercer une pression permanente sur des magistrats indépendants qui ne souhaitent pas suivre les directives du gouvernement ou de leurs supérieurs dans le système judiciaire. (A/75/172, par. 58 à 60).