

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

REFERENCE: OL TUN 2/2016:

1 juillet 2016

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, conformément à la résolution 27/3 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur certaines inquiétudes et difficultés concernant l'adéquation des dispositions du « *Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier* » avec les obligations internationales de la Tunisie en matière de droits de l'homme, notamment avec les conclusions et recommandations formulées suite à ma visite officielle dans le pays (novembre 2012 ; A/HRC/24/42/Add.1).

Selon les informations reçues:

Le « *Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier* » (ci-après, le *Projet de loi*) aurait été présenté le 19 juillet 2015 par le Gouvernement tunisien à l'Assemblée des représentants du peuple (ci-après, l'ARP). L'Assemblée des représentants du peuple aurait initié les discussions concernant ce *Projet de loi*, référencé sous le numéro 049/2015. Le *projet de loi* aurait été référé pour délibération à la Commission des droits et libertés qui devrait l'examiner à la mi-juillet 2016.

Le *Projet de loi* établit comme objectif dans son article premier « la mise en place d'un climat favorable pour encourager les investissements, relancer l'économie nationale et améliorer la confiance dans les institutions étatiques. Il vise à adopter des mesures spéciales concernant les violations relatives à la corruption financière et le détournement de fonds publics ». (Traduction non-officielle, ici et ci-après)

L'article premier indique également que « Ces mesures spéciales mèneront à la clôture des dossiers et la page sera définitivement tournée sur le passé afin de parvenir à la réconciliation comme une fin noble de la justice transitionnelle ».

L'article 3 du *Projet de loi* indique, entre autres, que « *Toute personne ayant réalisé des profits provenant d'actions liées à la corruption financière ou au détournement de l'argent public, peut présenter une demande de réconciliation à une Commission de Réconciliation qui sera créée sous la Présidence du gouvernement* ». Cette commission sera présidée par un représentant du chef du gouvernement et également intégrée par un représentant du Ministère de la justice,

un représentant du Ministère des finances, le Chargé du contentieux de l'État ou son représentant, en plus de deux membres de l'Instance Vérité et Dignité.

L'article 4 dispose notamment que « *La demande [de réconciliation] doit obligatoirement inclure une description des faits ayant mené à la réalisation du profit acquis et sa valeur ainsi que les documents et pièces justificatives appuyant la demande* ».

L'article 5 ajoute que « *La réconciliation est réalisée en vertu d'une décision signée conjointement par le Président de la Commission et la personne concernée contre le paiement d'une somme d'argent équivalente à la valeur des fonds publics détournés ou l'avantage obtenu incrémenté de 5% pour chaque année à partir de la date de l'obtention de l'avantage. La décision de réconciliation doit obligatoirement mentionner la nature des dommages et leur valeur ainsi que l'acceptation de toutes les parties* ».

L'article 6 dispose, entre autres, que « *Il résulte de l'application des articles de la réconciliation, l'extinction de l'action publique ou la suspension de l'examen par la Cour ou la suspension de l'exécution de la sentence* ». Et l'article 7 accorde une « amnistie » pour certaines « *infractions de change* » ainsi que certains « *infractions fiscales* ». Le Projet de loi établit que, pour bénéficier de cette amnistie, les personnes concernées doivent, dans un délai ne dépassant pas une année, se soumettre à une série d'exigences tels que le dépôt d'une déclaration du patrimoine et déclaration spéciale des revenus et profits ; le rapatriement et transfert des revenus, acquisitions et profits obtenus des infractions mentionnées à l'article 7 du Projet de loi.

L'article 9 indique que « *Il n'est pas permis d'utiliser les informations obtenues dans le cadre de l'application de cette loi, pour des fins autres que celles pour lesquelles elle a été promulguée* ».

L'Article 12 indique que « *Toutes les dispositions relatives à la corruption financière et au détournement de fonds publics mentionnées dans la Loi fondamentale n° 53 de l'année 2013, datant du 24 Décembre 2013 et établissant la justice transitionnelle et son organisation, sont annulées* ».

Conformément à l'article 8 de la loi n°53-2013 sur la justice transitionnelle, l'Instance Vérité et Dignité est tenue de transférer pour examen aux chambres spécialisées les dossiers relatifs aux crimes économiques, à la corruption financière et au détournement de fonds publics.

La Tunisie disposerait d'un cadre juridique et de plusieurs organes compétents dans la lutte contre la corruption. Le Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption inclut parmi ses récentes conclusions adressées au Gouvernement tunisien une série de recommandations visant à renforcer les mesures existantes de lutte contre la corruption (CAC/COSP/IRG/2015/CRP.9).

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 la coopération du Gouvernement de votre Excellence pour tirer au clair les situations qui sont portées à mon attention, je souhaiterais soulever certaines inquiétudes concernant le « *Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier* », analysé à la lumière des obligations internationales en matière de droits de l'homme de l'État Tunisien et des recommandations formulées lors de ma visite officielle dans le pays (A/HRC/24/42/Add.1).

La justice transitionnelle et la consolidation de la confiance dans les institutions

Tout d'abord, je souhaiterais soulever des inquiétudes d'ordre conceptuel concernant la confusion que génère ce Projet de loi qui confronte les objectifs liés à l'encouragement des investissements et la relance de l'économie nationale, et les principes de justice transitionnelle, tels que le droit à la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition. Je souhaite rappeler les conclusions de mon rapport présenté à l'Assemblée générale en 2013 (A/68/345) dans lequel je souligne l'importance de la justice, y compris la justice transitionnelle, pour le développement.

Les violations flagrantes des droits – par exemple lorsqu'elles ont lieu sous des régimes autoritaires - entraînent un affaiblissement du sentiment de la population d'être détenteur de droits et une baisse de la confiance sociale qui entravent le développement. Je souhaite souligner que les mesures en matière de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non-répétition peuvent alors avoir des effets bénéfiques sur le développement. Sur le plan général, la justice transitionnelle peut atténuer le manque de reconnaissance des victimes à la suite de violations des droits de l'homme en reconnaissant leur statut de victimes et de détentrices de droits égaux. Les mesures de justice transitionnelle peuvent renforcer la confiance dans les institutions étatiques et créer un capital social positif, et ce, en réaffirment l'engagement normatif qui a été ébranlé par les violations des droits de l'homme et les exactions commises, dans le passé.

En vertu du droit international, les États ont l'obligation juridique, au lendemain de situations de répression et de conflit, de prendre des mesures pour assurer le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et les garanties de non-répétition. J'ai également souligné dans mon rapport portant sur la justice transitionnelle et le développement (A/68/345) que, afin de remplir cette obligation, les États doivent renoncer à la rhétorique et éviter les actions qui réduisent la part de la justice dans les programmes de développement. J'ai instamment demandé aux États de ne pas accorder moins d'importance à la justice simplement pour établir des institutions stables et assurer une économie productive et de renoncer aux stratégies qui reportent indéfiniment les mesures de justice sous le prétexte de réaliser d'abord la croissance économique.

De plus, l'utilisation du concept de « réconciliation », dans le cadre de ce Projet de loi accentue ces difficultés conceptuelles. En effet, le Projet de loi en utilisant cette terminologie (procédures de la réconciliation économique et financière ; demande réconciliation ; Commission de Réconciliation) détourne l'esprit du concept de

réconciliation, parfois utilisé dans un contexte de justice transitionnelle. La réconciliation n'est pas un objet pouvant être « accordé » par l'État, mais le résultat d'un processus social qui résulterait de la mise en œuvre de mesures en faveur de la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. J'ai développé dans mon premier rapport présenté au Conseil des droits de l'homme cette idée, en soulignant que la réconciliation ne doit être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être réalisé indépendamment de la mise en œuvre, de manière globale, de ces quatre mesures de justice transitionnelle (A/HRC/21/46).

Je souhaite souligner que le concept de réconciliation est intimement lié à la conception de la confiance. Ceci permet de créer un contexte dans lequel les individus peuvent à nouveau se faire mutuellement confiance, et accèdent, à juste titre et sans discrimination, à leur statuts de titulaires de droits égaux. Ces mêmes individus deviennent ainsi attachés aux normes et valeurs que les institutions de l'État doivent observer et deviennent suffisamment convaincus que ces institutions sont assujetties à ces mêmes normes et valeurs. Dans la mesure où les quatre éléments de la justice transitionnelle peuvent contribuer à une transformation des attitudes, apporter une reconnaissance aux victimes et promouvoir la confiance entre les individus et la confiance dans les institutions de l'État, elles peuvent également contribuer au processus de réconciliation, comme décrit ci-dessus. Toutefois, même si elles peuvent parfois y contribuer de manière significative, les mesures de justice transitionnelle - à elles seules - ne pourraient garantir la réconciliation (A/HRC/21/46).

Lutte contre l'impunité, transparence et indépendance des procédures

Les dispositions du Projet de loi, notamment celles portant sur l'extinction de l'action publique et la possibilité d'une amnistie pour certaines infractions liées à la corruption et au détournement de fonds publics (articles 6 et 7 du Projet de loi) risqueraient d'envoyer un signal négatif à la société tunisienne sur les engagements de l'État dans la lutte contre l'impunité. Dans mon rapport publié suite à ma visite officielle en Tunisie, j'avais observé une profonde méfiance de la population envers certaines institutions du secteur de la justice et certaines institutions du pouvoir exécutif. Une mesure législative qui permettrait l'impunité concernant des infractions et délits liés à la corruption et au détournement de fonds publics pourrait accentuer cette méfiance et compromettre la consolidation de la confiance dans les institutions de l'État.

Il sied de noter que le Projet de loi n'inclue pas de dispositions suffisantes permettant de garantir l'indépendance des procédures en question, étant rappelé notamment que selon le même projet de loi, la « Commission de Réconciliation » serait créée sous la présidence du gouvernement, présidée par un représentant du chef du gouvernement et intégrée par un représentant du Ministère de la justice et un représentant du Ministère des finances. Le fait que deux membres de l'Instance de Vérité et de Dignité (IVD) y participent également ne se saurait être suffisant pour garantir que les enquêtes et décisions de cette commission soient pleinement indépendantes du pouvoir exécutif.

La « Commission de Réconciliation » établie par le Projet de loi aurait pour mission de statuer sur les demandes de réconciliation présentées par « toute personne

ayant réalisé des profits provenant d'actions liées à la corruption financière ou au détournement de l'argent public » (article 3). Cependant, les procédures mises en places par le Projet de loi ne sont pas de nature judiciaires et ne fournissent pas d'instruments garantissant la conduite d'enquêtes indépendantes ou permettant la vérification de la véracité et exhaustivité des informations fournies.

L'article 12 du Projet de loi annule toutes les dispositions relatives à la corruption financière et au détournement de fonds publics qui sont contenues dans la loi organique n°53-2013, datant du 24 décembre 2013 relative à la justice transitionnelle. Dans mon rapport qui a suivi ma visite officielle en Tunisie, j'ai soulevé les difficultés qui pourraient résulter d'une définition extensive des compétences de l'IVD (A/HRC/24/42/Add.1, paras. 37-39). Cependant ce Projet de loi n'adresse pas ces défis, et ne renforce pas les capacités de l'IVD dans l'application de ses mandats. Le Projet de loi non seulement annulerait les compétences de l'IVD concernant l'arbitrage et la conciliation, il annulerait également celles de l'article 8 de la loi no.53-2013, relatives au transfert des dossiers de corruption et détournement de fonds par l'IVD aux chambres spécialisées, ainsi que les dispositions de l'article 9 portant sur l'imprescriptibilité des actions en justice en rapport avec des dossiers de corruption et de détournement de fonds publics. En annulant les compétences de l'IVD en la matière, le Projet de loi créerait une brèche concernant les dossiers qui ne seraient pas soumis à la nouvelle commission et qui, conformément au nouveau projet de loi, ne pourraient plus être examinés par l'IVD.

Il serait également important de clarifier comment opérerait cette commission de réconciliation dans le cadre juridique et institutionnel existant, et préciser quelles initiatives seraient prises pour renforcer les mesures existantes pour lutter contre la corruption, comme formulé, par exemple, par le Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC/COSP/IRG/2015/CRP.9

Le droit à la vérité et les garanties de non-répétition

Les dispositions de l'article 9, qui interdisent l'utilisation des informations obtenues dans le cadre de l'application de cette loi pour des fins autres que celles pour lesquelles elle a été promulguée, pourraient entraver la promotion du droit à la vérité – reconnu dans plusieurs normes et instruments internationaux des droits de l'homme¹.

¹ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à la réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 ; E/CN.4/2004/88 ; A/Res/60/147 ; E/CN.4/2005/102/Add.1) ; Commission Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique soulignent que le droit à un recours effectif inclut « l'accès aux informations concrètes concernant les violations », Principe C (b) (3) ; Assemblée générale de l'ONU, Résolution A/RES/68/165 ; Conseil des droits de l'homme, Résolutions 21/7, 12/12, 9/11 et 2005/66 (Commission des droits de l'homme), Rapports du Haut-Commissaire des droits de l'homme (E/CN.4/2006/91 ; A/HRC/5/7) ; Comité contre la Torture (e.g. CAT/C/COL/CO/4 (2010), par. 27) ; Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, rapport sur les commissions de la vérité (A/HRC/24/42) ; Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, rapport sur le droit à la vérité et l'accès à l'information (A/68/362) ; autres Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/16/48, par. 39 ; A/HRC/22/52, par. 23-26, 32-34 ; A/HRC/7/3/Add.3, par. 82 ; A/HRC/14/23, par. 34) ; Commission interaméricaine des Droits de l'Homme (OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8

En effet, cette disposition, ainsi que les dispositions limitant les pouvoirs de l'État pour enquêter et juger ces infractions ou délits abordés dans ce Projet de loi, pourraient entraver la possibilité que ces informations puissent être utilisées pour la recherche et la diffusion d'informations concernant, entre autres, la commission de violations des droits de l'homme, le contexte dans lequel celles-ci auraient été perpétrées, les processus qui auraient permis ces violations, ainsi que les responsabilités des institutions et agents de l'État dans la commission de ses violations. La recherche des informations et des faits sur ce qui s'est vraiment passé contribue à la reconnaissance des victimes, à la lutte contre l'impunité, au rétablissement de l'État de droit et, en fin de compte, à la réconciliation.

Ces informations et enquêtes seraient également cruciales pour la mise en œuvre de réformes visant à établir des garanties de non-répétition, tels que l'« assainissement » des institutions publiques et la mise en place de réformes législatives et institutionnelles nécessaires. Je souligne dans mon récent rapport sur les garanties de non répétition, et ce, notamment dans le cadre des mesures visant réformer les systèmes de justice, l'importance que le système judiciaire puisse développer des compétences spécialisées nécessaires pour démanteler les réseaux de criminalité, qui ont pu servir, contribuer ou faciliter la commission de violations des droits de l'homme. Je conclus dans mon rapport que la mise en œuvre de ces stratégies judiciaires est l'une des contributions les plus significatives à la prévention des violations (A/HRC/30/42).

Consultations avec la société civile

Plusieurs sources auraient indiqué que de nombreux représentants de victimes et de la société civile auraient exprimés un fort désaccord avec ce Projet de loi et que ce dernier n'aurait pas fait l'objet de consultations suffisantes dans le but d'intégrer leurs observations ou de prendre en considération leurs préoccupations.

Considérant l'importance pour la société tunisienne des questions soulevées par ce Projet de loi, je souhaite rappeler les recommandations formulées à la suite de ma visite officielle en Tunisie, qui appellent les autorités à « veiller à ce que les victimes puissent participer à tous les domaines de la justice transitionnelle » ; « trouver des moyens de faire en sorte que toutes les voix qui s'expriment dans la société, en particulier celles des victimes, soient constamment entendues » ; et « redoubler d'efforts pour remédier aux lacunes en matière de consultation, par exemple en s'adressant à tous les secteurs de la société, notamment aux femmes, d'une façon non discriminatoire et en comblant le fossé qui existe entre la côte urbaine et l'intérieur du pays » (A/HRC/24/42/Add.1). Je souhaite rappeler que des consultations ouvertes à tous sont indispensables pour inverser la tendance à la fragmentation sociale et contribue de manière significative à la consolidation de la confiance dans les institutions de l'État.

rev. 1, 1986) ; Cour interaméricaine des Droits de l'Homme *Myrna Mack Chang v. Guatemala* (2013) ; Cour européenne des droits de l'homme, *El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (n° 39630/09, 2012).

Les versions en français et en arabe des rapports mentionnés dans la présente communication sont disponibles sur la page internet de mon mandat : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/AnnualReports.aspx>

En vertu du mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, je serais reconnaissant de recevoir les observations du Gouvernement de votre Excellence sur les questions exposées dans la présente communication, ainsi que des informations concernant les mesures prises par les différentes instances de l'État pour s'assurer que les dispositions du Projet de loi en question soient compatibles avec les obligations internationales de la Tunisie en matière des droit de l'homme, notamment les conclusions et recommandations formulées dans le cadre de mon mandat de Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition.

Je serais reconnaissant de recevoir une réponse de la part du Gouvernement de votre Excellence dans les 60 jours. Je m'engage à ce que la réponse du Gouvernement de votre Excellence soit reflétée dans le rapport que je soumettrai au Conseil des droits de l'homme pour examen.

Puisque les questions détaillées dans la présente communication relèvent également des compétences du pouvoir législatif tunisien, je vous prierais de bien vouloir transmettre copie de cette communication au Président de l'Assemblée des représentants du peuple et aux membres des commissions qui examineront ce projet de loi.

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

Pablo De Greiff

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