

PAPIER DE POSITIONNEMENT

sur le « **Projet de loi organique relatif aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier** »

(Loi dite de « réconciliation économique »)

Table des matières

Rappel du contexte	2
Que dit la loi ?	2
I. Le projet de loi est inconstitutionnel	3
1. Le projet de loi est contraire à l’engagement de l’Etat de lutter contre la corruption (art. 10 de la Constitution)	3
2. Le projet de loi est contraire à l’engagement de l’Etat d’appliquer la justice transitionnelle dans tous les domaines (article 148 al. 9 de la Constitution)	3
1) Le projet de loi ne permettra pas la révélation de la vérité, la justice, les réparations pour les victimes et la non-répétition des mécanismes de corruption qui ont gangrené la Tunisie	4
La loi JT tunisienne de 2013 a exactement adopté cette définition et ces principes en matière de justice transitionnelle.	4
2) La Commission de Réconciliation prévue par le projet de loi et chargée de l’examen des demandes de réconciliation ne présente pas les garanties d’indépendance et d’impartialité requises ; elle n’offre pas non plus de garanties procédurales permettant de remplir un mandat de justice transitionnelle.....	6
II. Le projet de loi est contraire aux objectifs de retour à l’état de droit et de développement économique du pays	6
Conclusions	7

RAPPEL DU CONTEXTE

C'est à l'initiative de la Présidence de la République qu'en juillet 2015, le gouvernement a présenté un projet de loi dit de « réconciliation économique ». Ce projet octroie, en substance, une amnistie aux fonctionnaires et autres hommes d'affaires liés à des faits de corruption ou de détournement de l'argent public.

Selon son article premier, ce projet aurait pour objectif « la mise en place d'un climat favorable pour encourager les investissements, relancer l'économie nationale et améliorer la confiance dans les institutions étatiques ».

Tant la société civile tunisienne que l'Instance de Vérité et Dignité (« IVD ») ont immédiatement dénoncé ce texte comme un véritable retour en arrière pour la Tunisie.

Malgré cette forte opposition, un an plus tard, c'est à l'arraché que le gouvernement tente de faire adopter le projet de loi à l'Assemblée des représentants du peuple (« ARP »), à l'aube des vacances parlementaires.

Les organisations de la société civile, dont ASF, maintiennent leur position et dénoncent un projet de loi qui, loin de contribuer à la révélation du passé, à la justice, aux réparations et aux garanties de non-répétition, ne fera que produire l'effet inverse : permettre à la corruption de continuer à gangréner la Tunisie et empêcher l'assainissement des institutions.

QUE DIT LA LOI ?

La loi prévoit en substance trois mesures spéciales :

- 1) Une **amnistie au profit des fonctionnaires** et autre personnel de l'Etat pour des actes relevant de la corruption financière et du détournement d'argent public, tant que ces actes ne visaient pas à réaliser des avantages personnels (art. 2) : cette mesure prévoit un arrêt de toute poursuite, procès ou exécution des peines ;
- 2) Une **amnistie pour les auteurs d'infractions de change** (art. 7) ;
- 3) La **possibilité pour ceux qui ont profité d'actes liés à la corruption financière et au détournement de l'argent public de solliciter une « réconciliation »** (art. 3). Cette disposition vise tant les fonctionnaires qui ne peuvent pas bénéficier de l'amnistie (car leur comportement visait à réaliser un avantage personnel, voir l'art. 2 *supra*) que les personnes privées.

La demande de réconciliation est facultative. Elle doit être introduite devant une instance spécialement créée à cet effet, la Commission de Réconciliation (« Commission »). La réconciliation est réalisée par le paiement d'une somme d'argent équivalente à la valeur des fonds publics détournés ou l'avantage obtenu, augmentée de 5% pour chaque année à partir de la date de l'obtention de l'avantage. Cette valeur est évaluée par la Commission sur la base des documents qui lui sont fournis ou communiqués par les demandeurs.

La loi abroge en outre « toutes les dispositions relatives à la corruption financière et au détournement de fonds publics » mentionnées dans la loi du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation (« loi JT »).

I. LE PROJET DE LOI EST INCONSTITUTIONNEL

Le projet de loi porte atteinte à deux dispositions fondamentales de la Constitution tunisienne : l'engagement de l'Etat à lutter contre la corruption (art. 10) et l'engagement de l'Etat à appliquer la justice transitionnelle dans tous les domaines (art. 148, al. 9).

1. Le projet de loi est contraire à l'engagement de l'Etat de lutter contre la corruption (art. 10 de la Constitution)

Article 10

« [...] L'Etat veille à la bonne gestion des deniers publics, prend les mesures nécessaires afin que leur dépense s'effectue selon les priorités de l'économie nationale et œuvre à contrecarrer la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale ».

En l'espèce, le projet de loi est loin de « contrecarrer » la corruption en Tunisie. Il ne prévoit aucun assainissement des institutions : les fonctionnaires bénéficiant de l'amnistie ne sont pas suspendus ou écartés de leurs fonctions. Il n'est pas non plus prévu une reconnaissance publique par les fonctionnaires concernés des actes qu'ils ont commis. Au contraire, le projet de loi ne fait que permettre le maintien en place des fonctionnaires et autres tiers qui ont contribué à des faits de corruption.

2. Le projet de loi est contraire à l'engagement de l'Etat d'appliquer la justice transitionnelle dans tous les domaines (article 148 al. 9 de la Constitution)

Selon l'article 148, al. 9 de la Constitution,

« L'Etat s'engage à appliquer le système de la justice transitionnelle dans tous ses domaines et dans les délais prescrits par la législation qui s'y rapporte ».

Aux termes de cette disposition, rien n'empêche, bien entendu, l'Etat d'adopter une nouvelle législation en matière de justice transitionnelle, outre la loi JT, pour autant cependant que :

- 1) les termes de cette loi permettent l'application effective d'un système de justice transitionnelle conforme aux buts de la justice transitionnelle et aux standards et principes internationaux en la matière ;
- 2) cette législation ne permette pas, en droit ou en fait, l'exclusion de l'application de la justice transitionnelle dans certains domaines, comme celui de la corruption.

Tel n'est cependant pas le cas du projet de loi :

- 1) *Le projet de loi ne permettra pas la révélation de la vérité, la justice, les réparations pour les victimes et la non-répétition des mécanismes de corruption qui ont gangrené la Tunisie*

La notion de « justice transitionnelle » englobe quatre éléments essentiels : la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition, en ce compris l'assainissement des institutions étatiques. A terme, elle vise à contribuer à :

- Aider la société à comprendre et reconnaître le passé (les causes et les conséquences des violations subies) et à reconnaître aux concernés leur statut de victimes en tant que détenteurs de droits ;
- Promouvoir la confiance : tant la confiance entre les individus que celle des individus à l'égard de l'Etat et de ses institutions ;
- Contribuer à la réconciliation;
- Renforcer l'état de droit¹.

La loi JT tunisienne de 2013 a exactement adopté cette définition et ces principes en matière de justice transitionnelle².

En l'espèce, le projet de loi porte directement atteinte aux principes et objectifs précités de la justice transitionnelle et donc aux impératifs de l'article 148 al. 9 de la Constitution:

- En octroyant une amnistie à tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et en supprimant toutes les dispositions de la loi JT permettant des enquêtes et poursuites relativement aux faits de corruption et détournement de l'argent public (par l'IVD ou par les chambres spécialisées), le projet de loi :

1) Empêche la révélation de la vérité et empêche la société tunisienne de comprendre son passé :

¹ Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition (P. de Greiff), 9 août 2012, A/HRC/21/46 (« Rapport 2012 de P. de Greiff »), §§28-45.

² « **De la définition de la justice transitionnelle**

Article premier - La justice transitionnelle, au sens de la présente loi, est un processus intégré de mécanismes et de moyens mis en œuvre pour cerner les atteintes aux droits de l'Homme commises dans le passé et y remédier, et ce, en révélant la vérité, en demandant aux responsables de ces atteintes de rendre compte de leurs actes, en dédommageant les victimes et en rétablissant leur dignité afin de parvenir à la réconciliation nationale, préserver et d'archiver la mémoire collective, d'instaurer des garanties pour que ces atteintes ne se reproduisent plus, et de permettre la transition d'une dictature à un régime démocratique contribuant à la consécration des droits de l'Homme » (nous soulignons).

Voyez également les articles 6 de la loi sur la redevabilité ; et l'article 15 sur la réconciliation : « *La réconciliation a pour objectif de renforcer l'unité nationale, de réaliser la justice et la paix sociales, d'édifier l'Etat de droit et de rétablir la confiance du citoyen dans les institutions de l'Etat. La réconciliation n'implique pas l'impunité ni que des comptes ne soient pas demandés aux responsables des atteintes graves aux droits de l'Homme » (nous soulignons).*

La corruption et le népotisme ont été des éléments essentiels du système autoritaire tunisien. Les graves violations des droits humains qui en ont découlé étaient intrinsèquement liées à la corruption³. Il est donc essentiel de mettre à jour les mécanismes et les responsables qui ont permis la corruption et le détournement des deniers publics.

2) Empêche l'exercice de la justice : l'amnistie met fin aux poursuites en cours ou à venir.

3) Empêche la reconnaissance des victimes en tant que détenteurs de droit : le projet de loi ne prend nullement en compte la situation des victimes et des réparations auxquelles elles pourraient avoir droit (dont la révélation sur les faits subis).

4) Empêche la réforme des institutions et donc la réalisation des garanties de non-répétition : Le projet de loi ne prévoit aucune conséquence sur le poste et la carrière du fonctionnaire concerné, ni d'autres mesures d'assainissement des institutions permettant d'envoyer un message fort sur le fait que la corruption et le détournement d'argent public – causes fondamentales du conflit en Tunisie – ne peuvent plus être tolérés.

- Le projet de loi octroie, en outre, une amnistie de fait à toute personne qui a profité de la corruption ou du détournement de l'argent public. La loi ne prévoit en effet aucune obligation de solliciter une demande de réconciliation. Par ailleurs, la Commission de Réconciliation n'a aucun pouvoir d'initiative et d'enquêtes. Or, dans la mesure où le projet de loi abroge toutes les compétences en matière de corruption et détournement d'argent public dans le cadre de la loi JT, en pratique, les personnes qui ne viendraient pas présenter une demande de réconciliation pourraient échapper à toutes poursuites ou mise en cause de leur responsabilité (soit devant l'IVD soit devant les chambres spécialisées). Les bénéficiaires du projet de loi échappent ainsi aux devoirs de redevabilité et d'obligation de rendre compte.

Ces dispositions sont donc aussi contraires aux principes et objectifs de la justice transitionnelle, à savoir, la vérité, la justice, les réparations, les garanties de non-répétition dans un but de réconciliation, la promotion de la confiance et le renforcement de l'état de droit.

³ Voir notamment : Banque mondiale, « La Révolution Inachevée : Créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens », *Revue des politiques de développement*, mai 2014 ; FTDES avec le soutien d'ASF, Demande relative à l'établissement du statut de « région-victime » de Kasserine, déposé auprès de l'IVD en juin 2016, <http://www.asf.be/fr/blog/publications/the-file-on-the-kasserine-region-as-a-victim-submission/>

2) *La Commission de Réconciliation prévue par le projet de loi et chargée de l'examen des demandes de réconciliation ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises ; elle n'offre pas non plus de garanties procédurales permettant de remplir un mandat de justice transitionnelle*

Afin d'assurer la confiance du public dans les mécanismes de justice transitionnelle, il est essentiel de garantir que ce mécanisme sera établi en vertu d'une procédure qui garantira son indépendance, son impartialité et sa compétence. La légitimité et la confiance publique indispensable à la réussite de la mission impartie à une commission de vérité dépendent de l'aptitude de cette dernière à mener à bien sa tâche en dehors de toute ingérence politique⁴.

En l'espèce, le projet de loi est loin d'offrir des garanties suffisantes à cet égard :

- Aux termes mêmes de la loi, la Commission est créée « sous la présidence du gouvernement » ;
- Elle est un organe administratif, sans personnalité juridique ni autonomie administrative et financière ;
- 4 de ses 6 membres sont des représentants du pouvoir exécutif ;
- Ses membres ne jouissent d'aucune immunité ou protection contre une révocation unilatérale et d'aucune indépendance formelle ; au contraire, les 4 membres de l'exécutif sont directement nommés par le chef du Gouvernement ;
- Par ailleurs, la procédure devant la Commission est extrêmement courte (3 mois pour rendre sa décision), alors que les dossiers de corruption sont souvent complexes. La publicité et la transparence de la procédure ne sont nullement assurées.

II. LE PROJET DE LOI EST CONTRAIRE AUX OBJECTIFS DE RETOUR À L'ÉTAT DE DROIT ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU PAYS

Contrairement à ce que le projet de loi semble suggérer, il n'y a pas d'incompatibilité entre le traitement des dossiers de corruption, d'une part, et la réconciliation et le développement économique, d'autre part. Au contraire, dans le contexte tunisien, il est indispensable de traiter la question de la corruption et du détournement des biens publics pour envisager une réconciliation et un développement économique. C'est un prérequis.

⁴ Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social des Nations Unies, Ensemble des principes actualisés pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité, 8 février 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1, Principe 7 ; Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : *Les commissions de vérité*, 2006, p. 6.

Il convient de souligner que la réconciliation est un processus long et lent⁵. Elle ne peut être conçue ni comme une alternative à la justice ni comme un objectif qui peut être atteint indépendamment de la mise en œuvre des quatre mesures (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition)⁶. Sans elle, il y a peu de chance qu'une paix établie ne dure.

La justice transitionnelle ne doit donc pas être considérée comme une « forme adoucie de justice » ni d'un moyen de réaliser une « réconciliation » en faisant fi de la vérité, la justice, les réparations et les garanties de non-répétition⁷.

La loi semble également vouloir accélérer le traitement de ces dossiers. Si cette intention peut être considérée comme louable (bien qu'il faille admettre que les dossiers de corruption et de détournement d'argent public soient complexes), éviter purement et simplement de traiter ces dossiers ne permettra pas de résoudre les tensions actuelles en Tunisie qui restent un obstacle au développement économique. Maintenir en place des fonctionnaires responsables de corruption et laisser impunis ceux qui en ont profité ne constituent certainement pas des signaux positifs pour les investisseurs. Si l'Etat souhaite accélérer le traitement des dossiers, alors il faudrait peut-être envisager un renforcement des capacités (humaines et financières) des organes compétents en la matière, dont l'IVD et les chambres spécialisées.

Les auteurs du projet de loi revendiquent en outre sa rentabilité financière. Dans la mesure où le projet ne contraint pas les auteurs de malversations à se dénoncer (ils peuvent solliciter une réconciliation) et dans la mesure où la Commission de Réconciliation n'a aucun pouvoir d'initiative ou d'enquête, en pratique, la loi pourrait bien rester lettre morte et ne donner lieu à aucun paiement ou au paiement de sommes mineures, sans aucune commune mesure avec les faits de corruption et détournements d'argent effectivement commis.

CONCLUSIONS

Le projet de loi est contraire aux engagements de l'Etat de lutter contre la corruption et d'instaurer un système de justice transitionnelle dans tous les domaines, tels que garantis par les articles 10 et 148 de la Constitution.

Il convient de souligner la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») a également énoncé les mêmes conclusions. Cet organe du Conseil de l'Europe, qui a pour mission d'aider ses Etat membres à mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience

⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit: Les commissions de vérité*, New York et Genève, 2006, p. 2 ; En ce sens aussi le Rapport de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation du Kenya, vol. 1, § 28 et 29.

⁶ Voir Rapport 2012 de P. de Greiff, § 37.

⁷ Rapport 2012 de P. de Greiff, §19.

internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit, a aussi estimé que la base juridique de l'IVD ne devait pas être modifiée d'une manière « qui rendrait ses travaux sans objet et, ainsi, compromettrait l'objectif de réconciliation nationale »⁸.

Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, M. Pablo de Greiff, a également récemment publié une analyse du projet de loi, mettant en avant les dangers qu'il pose dans la mise en œuvre d'une justice transitionnelle conforme aux obligations internationales de la Tunisie en la matière⁹.

En définitive, loin de contribuer à renforcer la confiance des citoyens (et des investisseurs), le projet de loi ne fait qu'augmenter la défiance à l'égard de l'Etat, notamment par le maintien en place de fonctionnaires qui ont contribué à la corruption et au népotisme. Par ailleurs, le projet de loi bénéficie également aux personnes ayant commis des infractions de change ainsi que l'ensemble des infractions fiscales relatives à la non-déclaration des chiffres d'affaire et bénéfiques antérieurs à la promulgation de cette loi. Cette disposition vise directement des personnalités spécifiques qui ont bénéficié des déficiences du régime antérieur. Elle met à mal le travail de la Commission des biens confisqués et de la Commission d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation, toutes deux créées en 2011.

Au final, les victimes n'auront guère de raison de faire confiance à des institutions dont les effectifs resteront en grande partie composés d'auteurs de violations et, plus globalement, dans un système étatique où les mêmes personnes continuent à bénéficier d'un système de népotisme et de corruption.

ASF, ainsi que des organisations de la société civile tunisienne, appellent donc les parlementaires à prendre leurs responsabilités à l'égard des citoyens et à respecter la Constitution en rejetant l'adoption du projet de loi dit de « réconciliation économique ».

⁸ Avis intérimaire n°818/2015, en date du 23-24 octobre 2015, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)032-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)032-f)

⁹ Analyse du « *Projet de loi organique relative aux procédures spéciales concernant la réconciliation dans les domaines économique et financier* », www.ohchr.org/Documents/Issues/Truth/OL_TUN_01.07.16_12.07.2016.docx