

LE DÉMANTÈLEMENT DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE EN TUNISIE : LE DÉCRET 11 SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR PROVISOIRE DE LA MAGISTRATURE

QUESTIONS ET
RÉPONSES

Mai 2022





Ce « questions-réponses » de la Commission internationale de juristes (CIJ) vise à fournir aux Tunisiens, aux acteurs de la société civile et aux autres parties prenantes un guide explicatif sur le décret-loi n° 11-2022 portant dissolution du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après « CSM ») et création d'un « Conseil supérieur provisoire de la magistrature », et à décrire l'impact négatif de ces développements sur l'indépendance de la justice en Tunisie. En particulier, il tend à répondre aux questions suivantes :

- (1) Qu'est-ce que le CSM et quel est son mandat selon la Constitution de 2014 ;**
- (2) Le Président de la République a-t-il le pouvoir de dissoudre le CSM ;**
- (3) Comment le décret 11 porte atteinte à l'indépendance institutionnelle de la justice ;**
- (4) Comment le décret 11 porte atteinte à l'indépendance individuelle des magistrats ;**
- (5) Comment le décret 11 remanie le régime disciplinaire des magistrats ;**
- (6) Comment le décret 11 impose des restrictions arbitraires aux droits fondamentaux des magistrats ; et**
- (7) Comment défendre l'indépendance de la justice en Tunisie.**

APERÇU ET CONTEXTE

Le régime de parti unique du Président Zine El Abidine Ben Ali a concentré le pouvoir entre les mains de l'exécutif tout en portant une atteinte critique à l'indépendance de la justice, tant en droit qu'en pratique. [La loi n° 67-29 du 14 juillet 1967](#) régissait l'organisation judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après « CSM ») et le statut des magistrats. Le CSM était résolument sous le contrôle de l'exécutif. Il était présidé par le président de la République et le ministre de la Justice en était le vice-président. L'exécutif nommait la plupart de ses membres. Les considérations politiques influençaient souvent les décisions concernant la carrière des juges, leur affectation, leur transfert et leur révocation.

À la suite du soulèvement populaire qui a renversé le président Ben Ali, l'Assemblée nationale constituante a approuvé à une majorité écrasante la Constitution de 2014, qui prévoit des garanties solides pour l'établissement et l'application de l'état de droit et la séparation des pouvoirs. [La Constitution de 2014](#) consacre également l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire et de ses membres individuels et établit un CSM indépendant, habilité à superviser la carrière des magistrats, y compris en ce qui concerne les questions disciplinaires, marquant ainsi une étape importante vers la fin de l'ingérence de l'exécutif dans les affaires judiciaires. [La](#)

[loi organique n° 2016-34 du 28 avril 2016 relative au Conseil supérieur de la magistrature](#) (ci-après « loi organique 2016-34 ») a consolidé l'indépendance du CSM.

Cependant, depuis le 25 juillet 2021, les institutions démocratiques de la Tunisie, l'état de droit, la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice sont pris d'assaut. Invoquant l'article 80 de la Constitution de 2014 sur « l'état d'exception », le président Kais Saïed a démis le gouvernement, s'est autoproclamé chef de l'exécutif et du ministère public, a suspendu les compétences de l'organe législatif du pays (l'Assemblée des représentants du peuple, ci-après « le Parlement ») et a levé l'immunité parlementaire de ses membres. En outre, le 22 septembre 2021, le président Saïed a publié [le décret présidentiel n° 2021-117](#) relatif aux mesures exceptionnelles (ci-après « décret 2021-117 » ou « décret 117 ») suspendant la majeure partie de la Constitution, prolongeant la suspension du Parlement et s'octroyant les pleins pouvoirs exécutifs et législatifs, y compris celui de régir par décret des questions constitutionnellement exclues du champ d'application des décrets exécutifs et réservées à la loi organique ou à la loi, comme l'organisation de la justice et de la magistrature, sans possibilité de contrôle judiciaire ou de constitutionnalité, le décret 117 ayant également supprimé

l'organe provisoire chargé de contrôler la constitutionnalité des lois.

Au cours de la même période, une [campagne de dénigrement](#) sur les réseaux sociaux, faisant écho aux déclarations du président Saïed en octobre 2021 appelant à sa « [purification](#) », a visé la magistrature, y compris le CSM et son président. En outre, le 19 janvier 2022, le président Saïed a adopté le [décret-loi n° 2022-4](#) portant modification de la loi organique 2016-34, mettant fin aux indemnités et avantages alloués aux membres du CSM.

Le 6 février 2022, le Président Saïed a [annoncé](#) son intention de dissoudre le CSM par décret. Un jour plus tard, la police tunisienne a fermé le bâtiment du CSM, empêchant ainsi ses membres d'exercer leurs fonctions constitutionnelles. Le 12 février 2022, le président a publié le [décret-loi n° 2022-11](#) (ci-après « décret 2022-11 » ou « décret 11 »), déclarant la dissolution

du CSM, le remplaçant par un organe provisoire (le Conseil supérieur provisoire de la magistrature, ci-après « CSPM »), et abrogeant la loi organique 2016-34. Le décret 11 permet également au président de la République de s'immiscer dans la carrière et la discipline des magistrats. Le 7 mars 2022, les membres du CSPM ont été nommés par décret présidentiel n° 2022-217 et ont prêté serment.

Ce « Q&R » examine le [décret 2022-11](#) et son impact négatif sur l'indépendance de la justice à la lumière du droit international et des normes internationales des droits de l'homme, y compris les traités auxquels la Tunisie est partie. Il met en évidence l'affaiblissement dramatique de l'indépendance de la justice en Tunisie par rapport à son statut en vertu de la [loi organique 2016-34](#) et de [la Constitution](#). Il évalue en outre comment le [décret 11](#) viole l'indépendance de la justice, l'état de droit et la séparation des pouvoirs et conclut par une série de recommandations.



1 QU'EST-CE QUE LE CSM ET QUEL EST SON MANDAT SELON LA CONSTITUTION DE 2014 ?



Selon [la Constitution de 2014](#) et [la loi organique 2016-34](#), le CSM est une institution constitutionnelle garante du bon fonctionnement de la justice et du respect de son indépendance. Il bénéficie de l'autonomie financière et administrative et de la libre gestion de ses affaires et élabore son projet de budget.



Le rôle principal du CSM est de superviser le fonctionnement de la justice et la carrière des magistrats du siège et du parquet. Le CSM statue en matière de nomination, de cessation de fonctions, de promotion et de mutation des magistrats, ainsi que sur les demandes de levée de l'immunité, de démission, de détachement, de mise à la retraite anticipée et de mise en disponibilité. Il détermine les besoins des tribunaux et établit le mouvement annuel des magistrats. Le CSM statue également sur les affaires disciplinaires, siégeant en tant que conseil de discipline des magistrats.



En outre, le CSM a pour rôle de proposer des réformes

et de donner son avis sur les propositions et projets de loi relatifs à la justice. Il élabore également un rapport public annuel qu'il soumet au président de la République, au président du Parlement et au chef du Gouvernement. Notamment, le CSM désigne, de même que le président de la République et le Parlement, un tiers des membres de la Cour constitutionnelle.

Les conseils de la magistrature sont courants dans les pays de droit civil. Lorsqu'ils sont véritablement indépendants et dotés de l'autorité nécessaire, ils peuvent jouer un rôle clé dans le renforcement de la séparation des pouvoirs et la sauvegarde de l'indépendance institutionnelle et individuelle de la justice face à l'ingérence des pouvoirs exécutif ou législatif de l'État. En veillant à ce que la composition et les fonctions du CSM soient conformes à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de la justice, la Constitution de 2014 et la loi organique 2016-34 représentent un progrès significatif dans la garantie de l'état de droit en Tunisie.

2 LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE A-T-IL LE POUVOIR DE DISSOUDRE LE CSM ?

Le préambule du [décret 2022-11](#) fait référence à la [Constitution](#) et au [décret 2021-117](#). Ni la Constitution ni le décret 117 ne fournissent de base juridique valable confiant au Président le pouvoir de dissoudre le CSM ou de réduire son indépendance.

La Constitution n'accorde au président de la République aucun pouvoir à cet effet. Au contraire, en constitutionnalisant l'indépendance, la composition et le mandat du CSM, elle exclut de fait toute réforme allant à l'encontre de ces dispositions constitutionnelles autrement que par une révision constitutionnelle formelle.

Même en vertu de l'article 80 de la Constitution sur « l'état d'exception », le président n'a pas le pouvoir de réécrire la Constitution, y compris en vue de restreindre l'indépendance de la justice. En particulier, l'article 80 prévoit que, lorsque le Président prend des « mesures exceptionnelles », le Parlement est considéré en état de session permanente et ne peut être dissous. L'article 80 exige également que la Cour constitutionnelle statue sur le maintien de « l'état d'exception ». En adoptant [le décret 2021-117](#), le Président n'a respecté aucune de ces exigences.

En outre, selon [l'Observation générale n° 29](#) du Comité des droits de l'homme des Nations unies (ci-après « CDH, OG29 ») relative aux périodes d'état d'urgence, avant qu'un État ne décide d'invoquer l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), « il faut que deux conditions essentielles soient remplies : la situation doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et l'État partie doit avoir proclamé officiellement un état d'urgence » (CDH, OG29, par. 2). Lorsqu'ils proclament un état d'urgence susceptible d'entraîner une dérogation à l'une quelconque des dispositions du Pacte, les États doivent « agir dans le cadre de leur constitution et des dispositions législatives qui régissent l'exercice des pouvoirs exceptionnels » (ibid.). Les mesures dérogeant aux obligations d'un État partie en vertu du PIDCP « doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire » et ne sont permises « que dans la stricte mesure où la situation l'exige » (ibid., par. 2 et 4). En outre, le Comité a observé que « le simple fait qu'une dérogation admise à une disposition spécifique puisse être en soi exigée par les circonstances ne dispense pas de montrer également que les mesures spécifiques prises conformément à cette dérogation sont dictées par les nécessités de la situation » (ibid., par. 4).

Les décrets pris par le président Saïed dans le cadre de l' « état d'exception », notamment le décret 117 et le décret 11, ne respectent pas ces normes. Bien que le décret 117 vise l'article 80 de la Constitution, il n'explique pas en quoi le prétendu péril non défini au sein du Parlement et entravant le fonctionnement des pouvoirs publics, auquel ledit décret fait référence, constitue une menace pour l'existence de la nation, alors que les autres branches de l'État et les organes constitutionnels ne sont pas affectés et continuent de fonctionner normalement.

La CIJ est préoccupée par le fait que le prétendu danger évoqué par le Président pour justifier l'adoption du décret 117, s'il existe, n'atteint pas le seuil requis par le droit international et les normes internationales pour la déclaration d'un « état d'urgence » et que le Président a abusé du pouvoir de prendre des « mesures exceptionnelles » qui lui a été confié en vertu de l'article 80 de la Constitution pour saper, suspendre et abolir les autres branches de l'État et les organes constitutionnels qui auraient autrement agi comme un frein à son règne unipersonnel.

La CIJ est également préoccupée par le fait que, sans aucune limite de durée, d'étendue géographique et de portée matérielle, les décrets présidentiels portent gravement atteinte à la séparation des pouvoirs et à la primauté du droit et violent le droit du peuple tunisien de prendre part à la direction des affaires

publiques. De plus, ces décrets ne sont soumis à aucun contrôle, tel que le contrôle parlementaire ou le contrôle judiciaire. Le caractère permanent des mesures adoptées, notamment la dissolution d'organes constitutionnels comme le CSM et l'adoption de réformes institutionnelles par décret portant atteinte à l'indépendance de la justice, est incompatible avec les exigences du droit international selon lesquelles toute mesure dérogeant aux obligations d'un État partie en vertu du PIDCP doit être exceptionnelle, provisoire et strictement limitée, avec pour objectif un retour à une situation normale dans les plus brefs délais.

Le Comité des droits de l'homme a en outre souligné que les « garanties judiciaires fondamentales » doivent être respectées pendant un état d'urgence, en particulier pour protéger les droits non susceptibles de dérogation au titre de l'article 4 du PIDCP et garantir un recours utile à cet effet (CDH, OG29, par. 11 et 14-16). Le décret 11 porte atteinte à l'indépendance de la justice dans son ensemble et au droit d'être entendu par un tribunal indépendant dans tous les cas (comme exposé plus en détail ci-dessous), ce qui, à son tour, affecte la protection des droits non susceptibles de dérogation. En tant que tel, il est incompatible avec l'obligation de respecter les exigences fondamentales garantissant un procès équitable en toutes circonstances en vertu du droit international.

3 COMMENT LE DÉCRET 11 PORTE ATTEINTE À L'INDÉPENDANCE INSTITUTIONNELLE DE LA JUSTICE



En vertu de la Constitution et de la loi organique 2016-34, le CSM est composé de trois conseils de la magistrature : le Conseil de la magistrature judiciaire, le Conseil de la magistrature administrative et le Conseil de la magistrature financière, ainsi que de l'assemblée plénière des trois conseils judiciaires. En vertu du décret 11, le CSPM comprend également trois conseils de la magistrature provisoires, mais sans assemblée plénière. [La Constitution](#) prévoit que les deux tiers de chacun de ces conseils du CSM sont composés de magistrats élus et nommés, tandis que le tiers restant doit être composé de spécialistes indépendants, les membres élus constituant la majorité de chaque conseil. Le président du CSM est élu parmi les membres magistrats du grade le plus élevé. La [loi organique 2016-34](#) précise que chacun des trois conseils de la magistrature du CSM est composé de 15 membres, dont quatre hauts magistrats nommés à titre définitif, six autres élus par leurs pairs du même grade et cinq spécialistes indépendants élus, qui ne sont pas des magistrats.

Le [décret 2022-11](#) prévoit que chacun des trois conseils provisoires de la magistrature du CSPM est composé de sept membres, dont quatre hauts magistrats membres de droit et trois magistrats retraités nommés par le président de la République. Le président peut nommer les magistrats à la retraite parmi la liste des candidats qui se sont présentés ou en dehors de celle-ci. En outre, conformément à l'article 19 du décret 11, il nomme les hauts magistrats - qui sont membres de droit - sur proposition du CSPM et, s'il s'oppose à ces propositions, il peut nommer toute personne parmi celles qui remplissent les conditions à l'emploi concerné. Le président jouit donc d'un large pouvoir discrétionnaire dans la désignation des membres du CSPM, y compris les membres de droit, plaçant ainsi le CSPM sous l'influence totale et directe de l'exécutif.

Comme le [souligne l'Observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme des Nations unies](#) (ci-après « CDH, OG32 ») sur le droit à un procès équitable, « [u]ne situation dans laquelle les fonctions

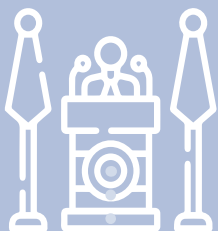


et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant » (CDH, OG32, par. 19). La composition des conseils de la magistrature tels que le CSM est très importante dans la mesure où ils sont chargés de garantir l'indépendance institutionnelle de la justice et l'indépendance individuelle des juges. Tout contrôle exercé par l'exécutif sur leur composition ou leur fonctionnement porte atteinte à leur indépendance et à celle de la justice. Conformément à l'article 14 du PIDCP, [le Comité des droits de l'homme](#) a également souligné la nécessité que les mécanismes en charge du recrutement et de la discipline des juges soient indépendants (Observations finales sur le Congo, CCPR/C/79/Add.118, par. 14). Dans le même ordre d'idées, les normes internationales exigent que les conseils de la magistrature soient des organes indépendants des pouvoirs exécutif et législatif et qu'une proportion significative de leurs membres

soit constituée de juges choisis par leurs pairs. [Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats](#) a recommandé que « [t]outes les nominations au conseil devraient être faites selon un processus transparent et participatif afin d'éviter et de prévenir le corporatisme et l'appropriation de ce processus par des pouvoirs de fait » et que « [l]es juges membres du conseil devraient être élus par leurs pairs selon des méthodes garantissant la plus large représentation du pouvoir judiciaire à tous les niveaux ». [Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe](#) a également recommandé qu'« [p]our garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité [compétente en matière de sélection et de carrière des juges] devraient être des juges choisis par leurs pairs ».

À la lumière de ce qui précède, la composition du CSPM est contraire aux normes internationales, notamment aux obligations de la Tunisie en vertu de l'article 14 du PIDCP.

4 COMMENT LE DÉCRET 11 PORTE ATTEINTE À L'INDÉPENDANCE INDIVIDUELLE DES MAGISTRATS



La loi organique 2016-34 prévoit que « chaque conseil de la magistrature statue en matière de carrière pour les magistrats qui relèvent de sa compétence, à savoir la nomination, la promotion et la mutation » et statue sur les demandes de levée de l'immunité, de démission, de détachement, de mise à la retraite anticipée et de mise en disponibilité. Il détermine les besoins des tribunaux et établit le mouvement annuel des magistrats (art. 45-47).

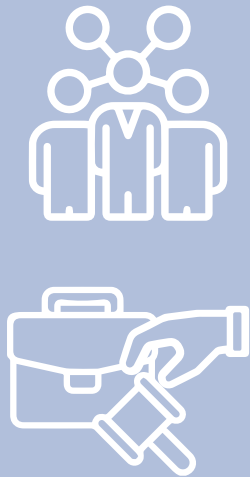


Cependant, [le décret 2022-11](#) permet au pouvoir exécutif d'interférer directement dans la carrière des magistrats. Chacun des trois conseils provisoires de la magistrature du CSPM est chargé de la préparation du mouvement annuel des magistrats, « à savoir la nomination, l'affectation, la mutation, la promotion et le licenciement, ainsi que les demandes de levée de l'immunité et de démission » [sic] ; et de procéder à la révision des nominations et à un mouvement partiel des magistrats (art. 15). Il habilite le président de la République à demander : la révision des



nominations ; un mouvement partiel des magistrats (art. 15) ; et la révision du mouvement annuel des magistrats qui lui est soumis par chaque conseil provisoire (art. 18). À cet égard, le président peut « s'opposer à la nomination, l'affectation, la promotion et la mutation de tout magistrat » à la suite de quoi le conseil doit réviser sa proposition (art. 19).

[L'Observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#) souligne que « [l]a garantie d'indépendance [au sens du paragraphe 1 de l'article 14 du PIDCP] porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard ; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions ; et l'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique de l'exécutif et du législatif



» (CDH, OG32, par. 19). Le Comité des droits de l'homme a recommandé la création d'un organe indépendant à cet effet (Observations finales sur le Honduras, CCPR/C/HND/CO/1, par. 16).

Le Comité des droits de l'homme a également noté que la latitude des autorités administratives de décider de l'affectation des juges et de leur place dans la hiérarchie « peut exposer les juges aux pressions politiques et compromettre leur indépendance et leur impartialité » (Observations finales sur l'Azerbaïdjan, CCPR/CO/73/AZE, par. 14). Le Comité a également souligné que l'ingérence de l'exécutif dans le cours de la justice, de même que les pouvoirs exercés par le Ministère de la justice en matière judiciaire, notamment la

faculté de superviser les tribunaux, constituent des menaces pour l'indépendance du pouvoir judiciaire (Observations finales sur la Roumanie, CCPR/C/79/Add.111, par. 10).

Le fait que le décret 11 confère à l'exécutif le pouvoir d'influencer directement tous les aspects de la carrière d'un magistrat constitue une menace directe évidente pour l'indépendance de la justice. Parce qu'il permet une large ingérence du président de la République dans la gestion de la carrière des magistrats et parce qu'il prévoit la subordination des magistrats individuels à l'exécutif, le décret 2022-11 est contraire aux obligations de la Tunisie en vertu du droit international et des normes internationales applicables.

5 COMMENT LE DÉCRET 11 REMANIE LE RÉGIME DISCIPLINAIRE DES MAGISTRATS

L'article 107 de [la Constitution](#) de 2014 dispose que les magistrats ne peuvent être révoqués, ni faire l'objet de suspension ou de cessation de fonctions, ni d'une sanction disciplinaire, sauf dans les cas et conformément aux garanties fixés par la loi et en vertu d'une décision motivée CSM. La Constitution, telle que complétée par la loi organique 2016-34, ne prévoit aucun rôle direct de l'exécutif dans la discipline des magistrats.

Toutefois, [le décret 2022-11](#) énonce, dans son article 16, que « le ministre de la Justice peut, en cas où il ne serait pas en mesure d'obtenir le sort réservé aux investigations sur les plaintes engagées par l'inspection générale [IG] dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle l'inspection générale a reçu une demande d'information, confier le soin au Conseil provisoire de la magistrature judiciaire de procéder aux investigations nécessaires, après décision de soustraction du dossier à l'[IG] » [sic]. L'IG est un organe placé sous l'autorité directe du ministre de la Justice et chargé d'inspecter le fonctionnement des juridictions. Par ailleurs, le chef du gouvernement peut confier au Conseil provisoire de la magistrature administrative et au Conseil provisoire de la

magistrature financière l'instruction des plaintes contre les magistrats administratifs et financiers.

En outre, l'article 20 du décret 11 habilite le président de la République à demander la cessation de fonctions de « tout magistrat qui viole volontairement ses devoirs professionnels sur la base d'un rapport motivé du Chef du Gouvernement ou du ministre de la Justice », à la suite de quoi le conseil provisoire de la magistrature intéressé prend immédiatement une décision de suspension de fonction contre le magistrat intéressé dans l'attente de statuer sur son cas. Dans le cas où le conseil n'aurait pas statué dans un délai d'un mois, le Chef du Gouvernement ou le ministre de la justice peut instruire le dossier dans un délai de 15 jours, avant de le transmettre au président de la République, qui a alors le pouvoir de prendre la décision de révocation.

En résumé : le décret 2022-11 permet l'ingérence directe de l'exécutif dans l'instruction de plaintes et l'ouverture de procédures disciplinaires contre les magistrats et lui donne le pouvoir d'obtenir leur suspension immédiate, en violation du droit à la présomption d'innocence et du droit

à une procédure régulière. Le décret 11 permet même au Président d'agir en tant qu'organe disciplinaire en statuant sur la révocation des magistrats. Ce faisant, le décret soumet chaque magistrat individuel au Président et met fin à tout semblant d'indépendance judiciaire.

De plus, en l'absence d'un code de conduite judiciaire établi par la loi, l'exécutif dispose d'une large discrétion pour déterminer quels actes ou omissions des magistrats pourraient constituer des violations des devoirs professionnels justifiant la révocation. La CIJ a consigné [des cas](#), dans l'histoire récente de la Tunisie, où la promotion de l'indépendance judiciaire a été considérée comme une violation des devoirs professionnels justifiant une révocation, comme le cas du juge Mokhtar Yahyaoui. En outre, le régime disciplinaire prévu par le décret 2022-11 ne prévoit aucune garantie significative de procédure régulière, notamment en limitant le droit du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense. Les délais prévus pour les enquêtes et les renvois ne tiennent pas compte de la complexité des affaires et limitent arbitrairement les droits des magistrats concernés à la présomption d'innocence, à une défense et à l'égalité des armes pour contester les accusations portées contre eux.

[Les normes internationales](#) indiquent clairement que toute allégation de faute judiciaire doit faire l'objet d'une enquête indépendante, impartiale, approfondie et équitable et être jugée dans le cadre d'une procédure équitable devant un

organe compétent, indépendant et impartial, dans lequel les droits de la défense du juge sont respectés. La discipline des juges doit être fondée sur des normes établies de conduite judiciaire. Les sanctions, y compris les mesures disciplinaires, la suspension ou la révocation, doivent être proportionnées et susceptibles de recours devant un organe judiciaire indépendant.

En particulier, [l'observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme des Nations unies](#) sur le droit à un procès équitable énonce que : « [l]es juges ne peuvent être révoqués que pour des motifs graves, pour faute ou incompetence, conformément à des procédures équitables assurant l'objectivité et l'impartialité, fixées dans la constitution ou par la loi. La révocation d'un juge par le pouvoir exécutif, par exemple avant l'expiration du mandat qui lui avait été confié, sans qu'il soit informé des motifs précis de cette décision et sans qu'il puisse se prévaloir d'un recours utile pour la contester, est incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il en va de même lorsque, par exemple, le pouvoir exécutif révoque des juges supposés être corrompus, sans respecter aucune des procédures légales », (CDH, OG32, par. 20).

Le régime disciplinaire prévu par le décret 11 va à l'encontre de ces normes et viole donc les obligations de la Tunisie au titre de l'article 14 du PIDCP.

6

COMMENT LE DÉCRET 11 IMPOSE DES RESTRICTIONS ARBITRAIRES AUX DROITS FONDAMENTAUX DES MAGISTRATS



Le droit tunisien garantit le droit de grève et d'action collective aux magistrats. L'article 36 de [la Constitution de 2014](#) garantit le droit syndical, y compris le droit de grève, sans restrictions, à tous, à l'exception des personnes employées dans l'armée, les forces de sécurité intérieure et la douane.



Pourtant, l'article 9 du [décret 2022-11](#) impose une interdiction absolue du droit de grève à tous les magistrats et interdit toute action collective organisée « susceptible de troubler ou d'entraver le fonctionnement régulier des juridictions ».

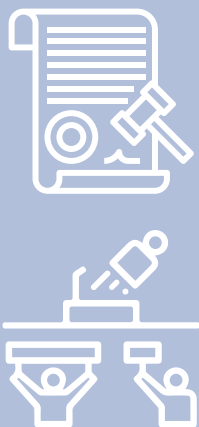


Comme les autres personnes, les juges et les procureurs sont habilités à exercer leurs droits à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion pacifique sur un pied d'égalité.

Or, comme le souligne [le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats](#), « les juges et les procureurs ont des obligations et des responsabilités spécifiques qui justifient que des

restrictions particulières soient imposées à l'exercice de leurs libertés fondamentales. Toutefois, ces restrictions ne sont légitimes que si elles sont prévues par la loi et qu'elles constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, pour atteindre un objectif légitime, tel que la protection de l'indépendance, de l'impartialité et de l'autorité de leurs institutions. », Le Rapporteur spécial a en outre souligné que « [l]a jurisprudence des juridictions régionales a établi qu'en cas d'effondrement de l'ordre constitutionnel, les juges pouvaient même avoir le devoir de se prononcer en faveur du rétablissement de la démocratie et de l'état de droit. »

Dans le même ordre d'idées, le Commentaire sur [les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire](#) rappelle que dans l'exercice de la liberté d'association, le juge peut adhérer à un syndicat ou à une association professionnelle ou en constituer. Cependant, « en raison du caractère public et constitutionnel que revêt la charge de juge, le droit de grève peut être restreint. ».



Le droit de grève des juges n'est donc pas absolu et des restrictions à ce droit peuvent être justifiées, par exemple, pour assurer que les individus aient un accès continu aux tribunaux (y compris pour offrir des recours et des garanties efficaces en matière de droits de l'homme). Néanmoins, ces limitations doivent être légales, raisonnables et justifiées. En particulier, toute limitation doit être nécessaire et sa justification doit pouvoir être démontrée dans une société libre et démocratique. Au lieu de prévoir de telles limitations, y compris une procédure permettant des arrêts de travail partiels qui assurent néanmoins le maintien des services judiciaires essentiels en toutes circonstances, l'article 9 du décret 11 impose une interdiction générale

de l'exercice du droit de grève par les juges. Cette interdiction absolue n'est pas conforme aux normes internationales garantissant l'exercice par les juges de leurs droits à la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion pacifique, et viole les obligations de la Tunisie en vertu de la Constitution (articles 36 et 80). Ceci est d'autant plus inquiétant qu'il peut être utilisé par l'exécutif pour suspendre ou révoquer arbitrairement des juges à un moment où ceux-ci peuvent considérer qu'ils ont le devoir, protégé par le droit international des droits de l'homme, de s'exprimer en faveur du rétablissement de la démocratie et de l'état de droit.

7 COMMENT DÉFENDRE L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE EN TUNISIE

Le décret 2022-11 met fin à tout semblant d'indépendance judiciaire et de séparation des pouvoirs dans le pays et a le potentiel de ramener la Tunisie à ses jours les plus sombres, lorsque les juges étaient transférés et révoqués selon les caprices de l'exécutif. À la lumière de ce qui précède, et en vue de défendre l'indépendance de la justice, la CIJ exhorte les autorités tunisiennes à :

- (i) Révoquer le décret présidentiel n° 2021-117 et rétablir l'ordre constitutionnel, y compris la Constitution et les organes constitutionnels qui ont été suspendus ou supprimés dans le cadre de l' « état d'exception ».**
- (ii) Révoquer le décret-loi n° 2022-11, rétablir le CSM et se conformer pleinement à la loi organique n° 2016-34, notamment en veillant à ce que toutes les questions relatives à la carrière des magistrats, telles que leur sélection, leur nomination, leur formation, leur évaluation, leur mutation, leur promotion, leur procédure disciplinaire et la cessation de leurs fonctions, soient supervisées par le CSM à l'exclusion**

de toute ingérence ou de tout rôle substantiel des pouvoirs exécutif et législatif de l'État ;

- (iii) Adopter un nouveau statut des magistrats conforme aux normes internationales, notamment en veillant à ce que tous les aspects liés à leur sélection, leur nomination, leur mutation et leur régime disciplinaire soient fondés sur des critères objectifs, basés sur le mérite et sur des procédures transparentes, en garantissant l'inamovibilité des membres de la magistrature jusqu'à un âge de départ à la retraite déterminé ou pour une durée déterminée adéquate, et en protégeant de manière adéquate les libertés fondamentales des magistrats ;**
- (iv) Mettre fin aux attaques contre la justice en tant qu'institution et contre les magistrats à titre individuel et s'assurer qu'ils peuvent agir en toute indépendance et impartialité pour défendre l'état de droit, la séparation des pouvoirs et les droits de l'homme, et pour contrôler les pouvoirs du président pendant l' « état d'exception ».**

RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

CIJ, *Attacks on Justice – Tunisia*, 2005.

CIJ, *The Reform of the Judiciary in Tunisia*, septembre 2012

CIJ, *Enhancing the Rule of Law and Guaranteeing Human Rights in the Constitution*, février 2013

CIJ, *The Independence and Accountability of the Tunisian Judicial System*, mai 2014.

CIJ, *Tunisia - The New Draft Law on the High Judicial Council in Light of International Law and Standards*, septembre 2015

CIJ, *The Tunisian Draft Law on the Constitutional Court in light of international law and standards*, novembre 2015

CIJ, *Tunisia: Judicial Conduct and the Development of a Code of Ethics in light of international standards*, novembre 2019

CIJ, *Tunisie: Promouvoir les recommandations de l'Instance Vérité et Dignité sur la réforme de la justice*, décembre 2021

Constituée de 60 éminents juges et avocats du monde entier, la Commission Internationale de Juristes (CIJ) œuvre pour la promotion et la protection des droits humains dans le cadre de l'État de droit. Elle dispose d'une expertise juridique unique pour développer et renforcer les systèmes de justice nationaux et internationaux. Créée en 1952 et active sur les cinq continents, la CIJ veut garantir le développement et la mise en œuvre du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, veiller à la réalisation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, s'assurer de la séparation des pouvoirs et préserver l'indépendance de la justice et des professions juridiques.

© **Le Démantèlement de L'indépendance de la Justice en Tunisie : le Décret 11 sur le Conseil Supérieur Provisoire de la Magistrature**

Questions et Réponses

© **Copyright Commission internationale des juristes, Mai 2022**

Reproduction autorisée pour autant que la CIJ soit dûment mentionnée et qu'une copie de la publication contenant les éléments reproduits soit envoyée à l'adresse suivante :

Commission internationale des juristes
Boîte postale 1740
Rue des Buis 3
CH 1211 Genève 1
Suisse