

Deux mois de lutte contre le COVID19 en Tunisie

Analyse en matière d'État de droit

Par les membres de l'Alliance pour la Sécurité et les Libertés :
Al Bawsala, Avocats Sans Frontières, Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux,
Jamaity, Mobdiun, Organisation Mondiale Contre la Torture, Psychologues Du Monde-
Tunisie, Solidar-Tunisie.



Table des matières

Abréviations :	3
I. Le contexte global et la démarche	4
II. Chronologie de l'épidémie et des mesures mises en place en Tunisie	6
III. Etat des lieux des mesures adoptées et impacts sur droits humains	8
1. Restrictions à la mobilité sous Covid-19 : doublons, hâte et confusion	8
1.1. Fermeture des frontières, une démarche prise à la hâte ?	8
1.2. Isolement obligatoire des rapatriés : une légalisation tardive	9
1.3. Couvre-feu : état d'exception non nécessaire	10
1.4. Confinement sanitaire général :.....	13
1.5. Décret-loi n°2020-09 : une action de bon sens, bien que tardive.....	15
2. Espace civique : quand le virus « justifie » de mauvaises pratiques	16
3. Fonctionnement de la justice	17
3.1. Fonctionnement des tribunaux.....	18
3.2. Lieux de détention.....	22
4. Surveillance	24
IV. Conclusions et recommandations	27

Abréviations :

- ARP : Assemblée des Représentants du Peuple
- CGPR : Comité Général des Prisons et de la Rééducation
- CP : Code pénal
- CPP : Code de procédure pénale
- CSM : Conseil Supérieur de la Magistrature
- HCDH : Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
- IPCCPL : Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé
- ONAT : Ordre National des Avocats Tunisiens
- ONME : Observatoire national des maladies nouvelles et émergentes
- PIDCP : Pacte International relatif aux Droits Civil et Politiques
- TAP : Agence de presse Tunis Afrique Presse
- TPI : Tribunal de Première Instance
- ASL : Alliance pour la Sécurité et les Libertés¹

¹ L'Alliance Pour la Sécurité et les Libertés est une coalition Les membres fondateurs de ASL sont : Avocats Sans Frontières (ASF), le Forum Tunisien pour les droits économiques et sociaux (FTDES), Al Bawsala, la Ligue Tunisienne de défense des droits de l'Homme (LTDH), l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT), Mabdium, Psychologues du Monde Tunisie (PDMT), Solidar Tunisie et Jamaity.

I. Le contexte global et la démarche

La crise liée à la pandémie COVID-19 a entraîné des réductions drastiques des droits et libertés d'au moins la moitié de la population mondiale. Les gouvernements ont réagi de diverses manières, par exemple en adoptant des mesures d'urgence, parfois basées sur un transfert de nature plus ou moins exceptionnelle de pouvoirs relevant du législatif vers l'exécutif.

Les mesures restrictives de liberté adoptées dans le cadre de la gestion de la crise COVID-19 ne sont pas neutres et l'on entrevoit dans un certain nombre de pays, voire de régions, leur potentielle instrumentalisation dans des contextes de montée des populismes, voire de tentation autoritaire (lorsque les régimes concernés ne sont pas déjà classifiés dans la catégorie autoritaire). Dans beaucoup de cas, il semble que les mesures aillent bien au-delà des recommandations² formulées par l'OMS.

Au-delà de ces dérives potentielles, même des mesures à première vue nécessaires peuvent s'avérer disproportionnées, en raison de l'impact produit sur certaines catégories de population, par exemple les personnes migrantes, les personnes en état de précarité socio-économique, les femmes, les enfants ou encore les personnes âgées.

Les inquiétudes quant au respect des droits humains dans la gestion de la crise sanitaire actuelle peuvent donc émerger à divers niveaux :

- Des mécanismes d'urgence déployés en tant que tels, dont la portée peut parfois dépasser l'objectif initialement visé (absence d'encadrement temporel des mesures d'urgence ; atteintes disproportionnées à d'autres droits fondamentaux ; discriminations indirectes que ces mesures peuvent impliquer, etc.) ;
- De la mise en œuvre de ces mesures d'urgence, qui peuvent donner lieu à des abus plus ou moins systématiques tels qu'une application discriminatoire des mesures ;
- Du contexte de leur mise en œuvre, certains contextes étant plus à-mêmes de favoriser la commission d'abus (contextes autoritaires ; contextes pré-électorales, etc.).

Ces inquiétudes prévalent tant dans la période de crise en tant que telle, que dans celle de sortie de crise et des processus de déconfinement envisagés. Dans de nombreux pays, une étape a clairement été franchie en termes de contrôle social de l'Etat sur ses citoyens et résidents, dont l'un des aspects est par exemple le contrôle digital et des données personnelles. La réponse politique et sécuritaire apportée à la crise sanitaire exacerbe en outre parfois des dysfonctionnements et des pratiques attentatoires aux droits et libertés qui étaient déjà présentes avant

² Lignes directrices pour le nouveau coronavirus (2019-nCoV), (OMS, 2020): <https://www.who.int/fr/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

la crise, notamment en matière de violence institutionnelle, justice pénale et détention. La crise économique qui se superpose à cette crise sociale risque également de produire un terrain favorable aux violations des droits humains, en réponse aux mouvements sociaux qui pourraient reprendre leurs revendications.

En Tunisie, les données épidémiologiques enregistrées depuis le début de la pandémie semblent rassurantes. A la date du 25 juin 2020, le nombre de cas enregistrés s'élevait à 1160 et le nombre de décès recensés liés au Covid 19 s'est arrêté à 50 depuis plusieurs jours. Malgré les faiblesses historiques du système de santé, notamment en termes d'accès aux services de santé, le pays semble ne pas avoir eu à se confronter à une crise sanitaire d'une grande ampleur.

A front de cette situation, les mesures prises par le gouvernement tunisien s'inspirent du modèle italien et français (parmi les pays les plus touchés), visant à réduire la propagation du virus par des mesures drastiques de distanciation sociale, comportant l'arrêt de quasi toutes les activités sociales et économiques du pays.

Pour la première fois depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, le Parlement a habilité le l'exécutif d'un pouvoir législatif, et il ne fera qu'un contrôle à posteriori des décrets-lois adoptés pendant cette période³.

La gestion de la crise sanitaire en Tunisie a été marquée par une habilitation législative d'inspiration constitutionnelle au profit de l'exécutif, tandis que le pouvoir juridictionnel, premier rempart contre les atteintes arbitraires aux droits et libertés opérait une partielle mise en veille.

En vertu des standards internationaux tels que Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la Tunisie, des dérogations et restrictions⁴ aux droits humains peuvent être adoptées notamment pour préserver la santé publique, à condition que trois conditions essentielles soient respectées. Une mesure restrictive de liberté doit être explicitement prévue par une loi, être nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi - ici d'ordre sanitaire - et être soumise à un contrôle juridictionnel à même contrôler, dans des délais raisonnables, la légalité, la nécessité et la proportionnalité de cette mesure.

Ces conditions sont reprises par la Constitution dont l'article 49 prévoit que les restrictions aux droits et libertés "ne peuvent être établies que pour répondre aux exigences d'un État civil et démocratique, et en vue de sauvegarder les droits d'autrui ou les impératifs de la sûreté publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique tout en respectant la proportionnalité entre

³ Cette délégation de pouvoir a été faite en application de l'article 70 de la Constitution qui dispose que "L'Assemblée des Représentants du peuple peut, au trois-cinquième de ses membres, habiliter par une loi, le Chef du Gouvernement, pour une période ne dépassant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets-lois, dans le domaine relevant de la loi. À l'expiration de cette période, ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée."

⁴ Le PIDCP distingue entre les dérogations et les restrictions aux droits et libertés. Les restrictions sont les limites qui peuvent être posées à certains droits garantis par le Pacte en temps ordinaire, pour préserver la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. Les dérogations sont les limitations des droits et libertés autorisées par l'article 4 du PIDCP en cas de danger exceptionnel menaçant la nation.

ces restrictions et leurs justifications. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte”.

C'est à l'aune de ces conditions impératives, essentielles à la préservation d'un État de droit, que le présent rapport propose une analyse de la légalité des mesures restrictives de liberté adoptées en Tunisie au cours de la période de l'état d'urgence déclaré le 18 mars 2020 jusqu'à la fin de la période de déconfinement total, le 14 juin 2020, ainsi que des incidents relevés pendant cette même période.

II. Chronologie de l'épidémie et des mesures mises en place en Tunisie

Alors que la crise sanitaire atteignait son pic dans les pays d'Asie, et notamment en Chine, la Tunisie, comme bon nombre de pays d'Europe et d'Afrique, mettait en place quelques mesures préventives, dans un climat général où ni les décideurs politiques, ni les citoyens ne semblaient prendre la mesure de la crise à venir.

C'est ainsi que des caméras thermiques ont été installées dans les aéroports tunisiens dès le 26 janvier. A ce moment-là, un formulaire est administré aux arrivants visant à renseigner l'Observatoire National des Maladies Nouvelles et Émergentes (ONMNE) sur leur état de santé, leur pays d'origine ou de transit ainsi que leur domiciliation et coordonnées en Tunisie. A compter du 29 janvier, le Ministère de la santé lançait également une campagne de sensibilisation préventive via la diffusion massive de messages relatifs aux mesures d'hygiène via les moyens de communication aussi bien publics (télévision-radios-réseaux sociaux) que privés (SMS). Cette politique continua de manière plus intense, notamment suite à la classification de l'Italie comme deuxième pays le plus touché par l'épidémie après la Chine, le 20 février 2020.

Ce n'est qu'à compter du 2 mars 2020⁵, lorsque le premier citoyen tunisien, en provenance de Milan, est confirmé positif au Covid 19, que des mesures de prévention et de suivi sanitaire plus importantes sont prises. Suite à cette première contamination le conseil des ministres après consultation du conseil de sécurité restreint décrète, le 12 mars, la fermeture de la majorité des établissements scolaires⁶, le report des manifestations culturelles et des opérations médicales non urgentes ainsi que la fermeture des frontières maritimes avec l'Italie.

Ainsi, à compter du 13 mars, les personnes asymptomatiques arrivant de zones à risques sont soumises à l'obligation d'auto-isolement obligatoire⁷ pendant 14 jours,

⁵ <https://lapresse.tn/50898/urgent-premier-cas-de-coronavirus-en-tunisie/>

⁶ <https://www.facebook.com/Ministere.education.Tunisie/photos/a.214380231932667/2926021290768534/?type=3&theater>

⁷ <http://kapitalis.com/tunisie/2020/03/13/tunisie-coronavirus-fermeture-des-cafes-et-des-restaurants-a-partir-de-16h-et-suspension-des-prieres-collectives/>

et sont suivies à distance par le Ministère de la santé via des appels téléphoniques et des SMS.

Malgré les premières mesures prises, la courbe de contamination s'accroît, portant le nombre de contaminations au 14 mars à 18 personnes⁸. L'Etat tunisien décide alors, ce même jour, la fermeture totale des frontières, l'interdiction des rassemblements, la fermeture des marchés, l'application du régime de la séance unique pour la fonction publique⁹, ainsi que la création d'un fond monétaire de lutte contre l'épidémie¹⁰.

L'état d'exception proclamé **par le Président de la République** le 18 mars 2020 se traduit par l'instauration d'un couvre-feu.¹¹ Il vient se superposer à un état d'urgence en vigueur depuis 2015¹².

Le premier décès lié au coronavirus le 19 mars 2020 accélère la prise de mesures drastiques, principalement l'interdiction de déplacement sans autorisation entre les gouvernorats, ainsi que l'instauration d'un confinement sanitaire général.¹³ Parallèlement, des mesures économiques, sous la forme d'aides financières, sont prises au profit des salariés ayant perdu leur emploi en raison du confinement.

La politique de dépistage ne connaît un élargissement modeste qu'à partir du 26 mars remettant en question l'exactitude du nombre total de contaminations estimé depuis le début de l'épidémie. Cette réalité pousse l'Etat à prolonger le confinement total à deux reprises les 04 et 19 avril, en réduisant cependant la durée du couvre-feu de quatre heures jusqu'à sa levée le 08 juin. Ces mesures sont annoncées la veille de leur entrée en vigueur ce qui n'a pas forcément fourni le temps nécessaire pour que les citoyens s'accommodent et s'organisent avec les circonstances de ces mesures.

Ce n'est que le 04 avril, que les prérogatives du Chef du gouvernement sont étendues de manière provisoire¹⁴ par une délégation de pouvoir de la part de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), dans l'objectif de lui conférer le pouvoir législatif pour faire face à la crise sanitaire, en vertu de l'article 70§2 de la Constitution. En effet, l'incommodité du parlement durant cette période de force

⁸ <https://lapresse.tn/52945/coronavirus-deux-nouveaux-cas-de-contamination-en-tunisie-18-personnes-infectees-au-total/>

⁹ Décret gouvernemental n° 2020-153 du 17 mars 2020, fixant des dispositions exceptionnelles concernant le travail des personnels de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics à caractère administratif et des instances, établissements et entreprises publiques.

¹⁰ Le fond 1818 a été créé par le ministère des finances suites à un communiqué du 15 mars 2020 <https://www.businessnews.com.tn/1818--creation-dun-fonds-de-lutte-contre-le-covid-19,520,96202,3>. Dans un souci de garantie de bonne gouvernance et de transparence des transactions, il a été décidé quelques jours plus tard de désigner une commission chargée de superviser la gestion de cet argent, qui est composée de représentants du ministère de la santé, de la pharmacie centrale, de l'UGTT et de l'UTICA. Et ce, conformément à un décret du ministre de la Santé à la date du 6 avril 2020.

¹¹ En vertu du décret présidentiel n° 2020-24 du 18 mars 2020, proclamant le couvre-feu sur tout le territoire de la République.

¹² L'état d'urgence est déclaré en Tunisie depuis 2015 en vertu du décret n°78-50 du 26 janvier 1978 réglementant l'état d'urgence.

¹³ En vertu du décret n° 152/2020.

¹⁴ En vertu de la loi n° 2020-19 du 12 avril 2020, habilitant le Chef du Gouvernement à prendre des décrets lois dans l'objectif de faire face aux répercussions de la propagation du Coronavirus.

majeure a conduit à l'habilitation législative du pouvoir exécutif (Chef du Gouvernement). Ce grand risque dont la dangerosité est dûe en grande partie à l'absence de la Cour constitutionnelle, incarne une interprétation risquée de l'article 70 de la Constitution¹⁵. Une situation qui crée d'autant plus un bicéphalisme au sein du pouvoir exécutif lui-même (Chef du Gouvernement-Président de la République) tout en semant des craintes relatives à un retour de facto vers un régime présidentiel dans lequel le pouvoir législatif ne serait que secondaire. Un risque qui aurait pû être d'autant plus concret si les trois présidences (de la République, du Parlement et du Gouvernement) étaient revenues au même parti politique.

Le déconfinement progressif du pays a débuté le 04 mai 2020, à la suite d'une décroissance générale du nombre de contamination et des décès.

III. Etat des lieux des mesures adoptées et impacts sur droits humains

Plusieurs mesures phares adoptées par le gouvernement tunisien officiellement pour enrayer la propagation du virus ont eu pour effet de suspendre ou restreindre directement ou indirectement plusieurs droits et libertés, notamment, mais pas exclusivement, la liberté de mouvement et de circulation ; la liberté d'association et de réunion ; le droit à un procès équitable ; le droit à la vie privée ; le droit à un niveau de vie suffisant ; le droit au travail....

De plus, la mise en application de ces mesures a eu dans certains cas des incidences supplémentaires sur d'autres droits et libertés tels que la liberté d'expression ; le droit à la sécurité ; le droit à l'intégrité physique lié notamment à l'usage excessif de la force dans la mise en œuvre du confinement et du couvre-feu, etc.

Le présent rapport analyse la légalité et les principales incidences de ces mesures regroupées en quatre thématiques non exhaustives. Ces champs thématiques n'ont pas prétention d'exhaustivité, mais permettent de limiter le champ de la collecte de données et d'en faciliter l'analyse.

1. Restrictions à la mobilité sous Covid-19 : doublons, hâte et confusion

1.1. Fermeture des frontières, une démarche prise à la hâte ?

La fermeture graduelle des frontières a été décidée par le Chef du Gouvernement suite à une concertation avec le Président de la République ainsi qu'avec le conseil

¹⁵ L'article 70 dispose qu'en cas de dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple, le Président de la République peut prendre, en accord avec le Chef du Gouvernement, des décrets-lois qui seront soumis à l'approbation de l'Assemblée au cours de la session ordinaire suivante. L'Assemblée des représentants du peuple peut, au trois-cinquième de ses membres, habiliter par une loi, le Chef du Gouvernement, pour une période ne dépassant pas deux mois et, en vue d'un objectif déterminé, à prendre des décrets-lois, dans le domaine relevant de la loi. À l'expiration de cette période, ces décrets-lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée. Le régime électoral est excepté du domaine des décrets-lois".

de sécurité restreint, le Président du Parlement, et les partenaires sociaux-économiques à savoir l'UTICA et l'UGTT.

Le 14 mars 2020 le Chef du Gouvernement annonçait tout d'abord la **fermeture des frontières maritimes et la suspension des liaisons aériennes avec l'Italie**, avant de décréter, deux jours après, la fermeture totale des **frontières aériennes et terrestres** à l'exception des vols de rapatriement et des échanges de marchandises.

Le premier vol de rapatriement a eu lieu avant la fermeture des frontières, plus précisément le 3 février 2020, afin de rapatrier les citoyens Tunisiens restés bloqués à Wuhan, en Chine. Les vols de rapatriement se sont intensifiés après la fermeture des frontières et ont concerné les pays ayant une forte population de tunisiens expatriés.¹⁶ Ainsi près de 15 000 tunisiens ont été rapatriés jusqu'à la date du 1er juin 2020¹⁷.

*-- La décision rapide de fermeture des frontières, déclarée et instaurée sans préavis raisonnable, a conduit à plusieurs incidents aux frontières terrestres. Ainsi, le 20 avril 2020, 65018 Tunisiens bloqués depuis plusieurs jours en Libye ont **forcé le passage frontalier de Ras Jedir**¹⁹ dans le gouvernorat de Médenine et sont entrés de force sur le territoire tunisien. L'intervention de l'armée et des différentes unités sécuritaires a mis fin à cette situation. Toutes les personnes ayant forcées leur passage ont fait l'objet d'une arrestation et ont été soumises à un contrôle administratif et sanitaire, puis dirigées vers des centres d'isolement obligatoire. --*

1.2. Isolement obligatoire des rapatriés : une légalisation tardive

L'isolement obligatoire des rapatriés, déclaré pendant la soirée du 13 mars par le Chef du gouvernement²⁰, n'a fait l'objet d'un décret-loi que le 17 avril 2020. Cet isolement a d'abord été ordonné par le ministère de la santé et le texte instaurant cette mesure n'a pas été publié et a simplement fait l'objet de communiqués et d'annonces répétés dans les discours du Président de la République, du chef du Gouvernement et du ministre de la Santé. Cette opacité au niveau de la prise de décision a engendré plusieurs incidents lors de son application.

¹⁶ La Tunisie compte environ 1 500 000 nationaux expatriés à l'étranger.

¹⁷ <http://www.rtc.tn/nouveaux-vols-rapatriement-tunisiens-bloques-letranger/>

¹⁸ <https://www.tunisienumerique.com/urgent-ras-jedir-video-650-tunisiens-retenus-en-libye-forcent-le-passage-frontalier/>

¹⁹ <http://www.webdo.tn/2020/04/20/tunisie-le-point-de-passage-de-ras-jedir-force-par-des-tunisiens-bloques-en-libye/>

²⁰ Le Chef du Gouvernement avait déclaré que " Tous ceux qui entrent sur le territoire tunisien doivent se conformer aux mesures d'auto-isolement de 14 jours":

<http://kapitalis.com/tunisie/2020/03/13/tunisie-coronavirus-fermeture-des-cafes-et-des-restaurants-a-partir-de-16h-et-suspension-des-prieres-collectives/>

-- Le 20 mars 2020²¹ des rapatriés d'Istanbul et d'Italie ont refusé de se soumettre au confinement obligatoire dans les lieux d'isolement prévus à cet effet par le gouvernement. Deux jours plus tard, le substitut du procureur du tribunal de première instance (TPI) de Tunis a déclaré à l'agence de presse Tunis Afrique Presse (TAP) qu'un représentant du parquet serait dorénavant présent à l'aéroport pour veiller au respect de cette mesure. --

L'isolement des entrants sur le territoire pendant 14 jours dans des lieux désignés par l'administration est une mesure privative de liberté, qui ne devrait pouvoir être ordonnée que sous certaines conditions, la première étant qu'elle soit prévue par une loi organique en temps normal ou un décret-loi en cas de transfert de pouvoir de l'ARP au Chef du gouvernement conformément à l'article 70 de la Constitution.

Entre le 13 mars et le 17 avril, des centaines de Tunisiens ont été contraints de demeurer 24/24h dans un lieu de résidence, parfois circonscrit à une simple chambre d'hôtel, sans aucun fondement légal.

La Présidence du Gouvernement n'est intervenue que plus d'un mois après la déclaration de l'entrée en vigueur de la mesure, en publiant le décret-loi n°2020/09 relatif aux mesures prises à l'égard des personnes atteintes ou suspectées d'être atteintes du virus. Ce **décret-loi constituerait donc, à posteriori, le cadre légal instaurant l'obligation d'isolement**, ou d'assignation à résidence, des personnes suspectées d'être atteintes du virus et provenant des pays à risque (voir point 1.5).

1.3. Couvre-feu : état d'exception non nécessaire

Annoncé par un discours du Président de la République la veille de son entrée en vigueur, le couvre-feu sur tout le territoire a été instauré le 18 mars 2020 par le décret présidentiel n°2020-24. Ainsi, la circulation des personnes et des véhicules a été interdite de 18h à 6h, à l'exception des cas d'urgence médicale et des travailleurs exerçant de nuit.

Comme l'indique le décret présidentiel n°2020-24, le Président de la République a pris l'initiative de décréter le couvre-feu après consultation du Chef du Gouvernement et du Président de l'ARP, **en se basant sur l'article 80 de la Constitution, régulant l'état d'exception**. Ce dernier dispose dans son premier paragraphe que :

²¹ Kapitalis, 20 Mars 2020 : <http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes/2020/03/20/%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%8A%D8%AF%D9%8A%D9%88-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%B9%D8%A7%D8%A6%D8%AF%D9%88%D9%86-%D9%85%D9%86-%D8%A5%D9%8A%D8%B7%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A7-%D9%88-%D8%AA/>

“ En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple et après en avoir informé le Président de la Cour Constitutionnelle.”

Pourtant toutes **les conditions cumulatives prescrites à l'article 80, permettant au Président de la République de déclarer l'état d'exception, ne semblent pas avoir été réunies**. En effet, malgré la dangerosité du virus Covid19 et l'importance du principe de précaution qui a guidé les mesures prises afin d'assurer la protection des citoyens, la crise sanitaire n'a pas entravé le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. La preuve en est que, avant la déclaration du couvre-feu et durant toute la période du confinement général, la Présidence de la République, le Gouvernement, l'ARP, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et les autres institutions ont continué à fonctionner.

De plus, l'application de l'article 80 de la Constitution requiert un prérequis de taille: **La présence de la Cour Constitutionnelle**. Elle est, de fait la seule autorité compétente pour contrôler les mesures exceptionnelles déclarées par le Président de la République. Le troisième paragraphe de l'article 80, stipule que la Cour Constitutionnelle peut être saisie trente jours après l'entrée en vigueur des mesures exceptionnelles, et à tout moment par la suite, afin de statuer sur le maintien de ces mesures. Ainsi, en l'absence de Cour Constitutionnelle, et en considérant les prérogatives limitées de l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de loi, dont le pouvoir se limite au contrôle de la constitutionnalité des projets de loi votés par l'ARP, les conditions pré-requises pour l'application de l'article 80 de la Constitution n'étaient pas réunies, **mettant ainsi en question la légalité du décret présidentiel n° 2020-24 instaurant le couvre-feu**.

Le décret présidentiel n° 2020/24 instaure, entre autres, l'interdiction de circulation pendant le couvre-feu, sans pour autant donner plus de précision quant aux modalités de celle-ci et **aux sanctions potentielles encourues**. Ce manque de précision a été la source de confusions et d'incompréhension de la part des citoyens et des acteurs de la justice, donnant lieu, notamment au début de sa mise en œuvre, à de nombreuses arrestations²² et poursuites judiciaires.

Parallèlement, plusieurs gouverneurs ont pris des décisions d'interdiction de circulation conformément à l'article 4 du décret n° 1978/50 relatif à l'organisation de l'état d'urgence.

²² A la date du 12 avril, le ministère de l'intérieur a estimé qu'il y a eu entre 100 et 150 arrestations quotidiennes depuis le début du confinement <https://www.espacemanager.com/hichem-mechichi-entre-100-et-150-arrestations-quotidiennes-pour-non-respect-du-confinement-et-du>

A titre d'exemple la décision n°99 du 18 mars 2020 du gouverneur d'El Kef interdisant la circulation des personnes et des véhicules dans toute la circonscription d'El Kef de 18h à 6h à l'exception des cas d'urgence médicale et des travailleurs exerçant de nuit. Une mesure donc très similaire du décret présidentiel instaurant le couvre-feu.

Les citoyens arrêtés sur la base de la mesure prise par le gouverneur se sont donc exposés à une peine d'amende et une peine carcérale lourde assortie d'une amende allant de 60 à 2500 DT conformément à l'article 9 du n° 78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence²³.

La confusion née de l'imprécision du texte utilisée pour l'instauration du couvre-feu (surtout le décret présidentiel n° 2020/24) a créé une incohérence et une imprévisibilité du droit, y compris au sein des tribunaux dans le cadre de procès menés contre les contrevenants au couvre-feu. En effet, **les personnes ayant circulées entre 18h et 6h ne se sont pas vues accusées sur la base du même chef d'inculpation**. Ainsi, selon les informations que nous avons recueillies dans les gouvernorats de l'Ariana ou de Gafsa, les contrevenants ont été accusés de violation de l'article 312 du Code pénal (CP)²⁴. Ceux qui ont été arrêtés dans les gouvernorats de Mannouba et de Sidi Bouzid ont été accusés d'enfreindre le décret n°1978/50 relatif à l'état d'urgence.

-- Par conséquent, les personnes arrêtées à Gafsa risquent 6 mois d'emprisonnement et 120 dinars d'amende, tandis que celles arrêtées à Sidi Bouzid risquent jusqu'à 2 ans d'emprisonnement et 2500 dinars d'amende... pour les mêmes faits. --

On constate ainsi un problème majeur de disparités régionales et entre citoyens constitutives d'une violation grave du droit à un procès équitable et du principe d'unicité législative et d'égalité devant la loi.

Rappelons que le décret n°78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence est un texte administratif et non législatif qui ne respecte pas les garanties et principes de la Constitution de 2014. Or, d'après le droit international et d'après la Constitution tunisienne, seule une loi organique peut prévoir des restrictions aux droits et libertés. C'est ce qui a été réaffirmé à plusieurs reprises par le tribunal administratif qui a ainsi annulé des mesures d'assignations à résidence de citoyens tunisiens prises sur le fondement de ce décret, au motif qu'une telle restriction à la liberté de circulation ne pouvait être prévue que par une loi et non par un décret. Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits humains ont

²³ L'article 9 du décret n° 78-50 du 26 janvier 1978, réglementant l'état d'urgence, dispose que "les infractions aux dispositions du présent décret sont punies d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 60 à 2500 dinars ou de l'une de ces peines seulement".

²⁴ Art. 312 : Est puni de six mois d'emprisonnement et de cent vingt dinars d'amende, quiconque aura contrevenu aux interdictions et mesures prophylactiques ou de contrôle ordonnées en temps d'épidémie.

réitéré leur appel à la cessation d'application de ce décret et à la proclamation continue de l'état d'urgence depuis 2015.

1.4. Confinement sanitaire général :

Tout au long de la gestion de la crise sanitaire, le confinement, à savoir l'interdiction faite aux citoyens de quitter leur domicile de six heures du matin à six heures du soir à sauf pour des nécessités particulières, a connu plusieurs phases et a fait l'objet de plusieurs textes normatifs.

Le 13 mars 2020, le décret gouvernemental n° 2020/152 du 13 mars 2020 a été publié portant assimilation de l'infection par le nouveau Coronavirus « COVID-19 » à la catégorie des maladies transmissibles²⁵.

Ce texte a permis d'assimiler le virus "Covid-19" à la liste des maladies visées par la loi n°1992/71 relative aux maladies contagieuses²⁶. Cette catégorisation a permis ainsi de déclarer la crise épidémiologique et d'entreprendre plusieurs mesures dites de précaution. On pourrait même dire que **ce décret gouvernemental n° 2020/152 constitue le cadre général dont découle l'ensemble des mesures prises au cours de la crise** sanitaire. Celui-ci énonce, à grands traits, que le non-respect des mesures instaurées par les autorités sanitaires sont **soumises à des sanctions** et que les dispositions du décret ont cours pendant 3 mois à partir de sa publication au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Rien dans la loi relative aux maladies contagieuses ne permet d'ordonner un confinement général. La seule restriction de liberté autorisée par la loi est l'hospitalisation d'office de personnes infectées sur autorisation d'un tribunal de première instance. Ainsi, le confinement général a été décidé par le Président de la République à travers le décret présidentiel n°2020-28 du 22 mars 2020 et annoncé le jour-même par le Chef du Gouvernement. Ce texte, publié 4 jours après la déclaration du couvre-feu, limite la circulation des personnes et les rassemblements au-delà des horaires du couvre-feu. Ce décret **se base également sur l'article 80 de la Constitution et entre donc dans le cadre des mesures exceptionnelles** adoptées par le Président de la République (voir point 1.3).

Parallèlement, le décret gouvernemental n°2020-156 du 22 mars 2020, énonce simplement les exceptions aux limitations de circulation et décrit la procédure d'octroi d'autorisations dérogatoires. Ce décret gouvernemental habilite également l'autorité sanitaire, représentée par le Ministère de la santé, à prendre des mesures supplémentaires au regard de l'évolution de la situation et auxquelles les citoyens seront tenus de se conformer.

²⁵ https://dernierjort.blogspot.com/2020/03/decret-gouvernemental-n-2020-152-du-13_18.html

²⁶ Amendée et complétée par la loi n°2007/07: <http://www.legislation.tn/sites/default/files/journal-officiel/1992/1992F/Jo05092.pdf>

La rédaction du décret n°2020-156, et plus particulièrement des **exceptions aux limitations de circulation, peu claires et peu précises**²⁷, ne prenait pas en considération certains besoins urgents des citoyens ainsi que les spécificités régionales et sectorielles. Cela pose la question de la proportionnalité de la mesure de confinement par rapport à l'objectif de prévention de la propagation du virus. En effet, la restriction drastique de la liberté de circulation des personnes résidant en Tunisie a porté indirectement atteinte à d'autres droits fondamentaux tels que le droit au travail, avec les conséquences économiques dramatiques que cela a pu avoir sur la vie de centaines, voire milliers de familles.

Les imprécisions du décret n°2020-156 ont aussi de fait conduit à une confusion dans l'application des restrictions de circulation par les citoyens, autre que représenter un instrument de l'arbitraire qui a engendré plusieurs dépassements et violations des droits humains par les forces de l'ordre chargées de les faire respecter.

-- C'est ainsi que le 24 mars 2020 au Bardo des agents des forces de l'ordre passent à tabac des citoyens ayant enfreint les restrictions de circulation, ou encore, que le 26 mars 2020 les forces de l'ordre portent atteinte à l'intégrité physique d'un chauffeur d'une entreprise de logistique, en possession d'une autorisation de circulation. Celui-ci fut par la suite accusé de diffamation suite à la publication d'une vidéo témoignant des violations subies²⁸--

Des disparités dans l'application des limitations de circulation ont été rapportées, ainsi que des arrestations de personnes disposant pourtant d'une des dérogations autorisées par le décret gouvernemental n°2020-156 relatif au confinement.

Ainsi, plusieurs personnes circulant pour des raisons médicales (soit le premier type de dérogation prévu par le décret) ont été arrêtées au motif qu'elles avaient dépassé les limites géographiques autorisées, bien que le décret soit muet sur ce sujet.

Le confinement a par ailleurs eu un effet collatéral sur le droit constitutionnel au procès équitable et au droit à la défense. **Les avocats ne bénéficiant pas de dérogations, les personnes arrêtées et gardées à vue n'ont pas pu bénéficier du droit à l'assistance d'un avocat** contrairement aux prescriptions de la loi n°2016/05. Ceci apparaît particulièrement problématique dans le cas des personnes accusées de violation de l'article 312 du code pénal, risquant une peine carcérale de 6 mois de prison. Cette absence de dérogation à l'interdiction de circulation au profit des avocats a fait l'objet d'un communiqué de l'Ordre National

²⁷ Les exceptions aux limitations de circulation présentées dans le décret gouvernemental n° 2020/156, sont les suivantes :

- l'achat des produits de première nécessité et des médicaments nécessaires,
- les soins des cas de santé urgente,
- la réalisation des analyses médicales nécessaires et insusceptibles d'être différées.

²⁸ Vidéo de la victime témoignant le mauvais traitement au quel elle a été soumise:
<https://www.facebook.com/110473546999982/videos/518348485531998>

des Avocats Tunisiens (ONAT) qui a rappelé que les avocats ne doivent être soumis à aucune restriction de circulation, ni dans le cadre du confinement, ni dans le cadre du couvre-feu.

Au lendemain de l'adoption du décret gouvernemental n°2020-156, le Ministère de l'Intérieur publie **un communiqué²⁹ annonçant la peine du retrait des permis de conduire et des cartes grises** des automobilistes ne présentant pas de raisons valables à l'utilisation de leurs voitures. Selon une déclaration du Ministère de l'Intérieur le 08 Avril 2020, 60 000 permis et cartes grises et 1163 véhicules auraient été retirés en seulement 15 jours depuis l'adoption d'une telle mesure.

Cette mesure pourrait pourtant avoir constitué une violation manifeste de la légalité des délits et des peines. En effet, le communiqué du Ministère de l'Intérieur ne mentionne nullement la possibilité que des voitures puissent être saisies, alors que **le retrait des permis et cartes grises** ne se conforme pas aux cas limitatifs mentionnés à l'article 92 du Code de la Route³⁰ permettant le retrait de permis de conduire (et non pas des véhicules) par les autorités dans des cas bien précis.

1.5. Décret-loi n°2020-09 : une action de bon sens, bien que tardive

Suite à l'adoption par l'ARP de la loi habilitant le Chef du Gouvernement à prendre des décrets-lois, sur la base de l'article 70 de la Constitution, le décret-loi n°2020-09 a été adopté par le Chef du Gouvernement en date du 17 avril 2020. Il vise à alléger les sanctions pour non-respect des mesures prises depuis le début de la crise sanitaire, tout en améliorant la compréhension quant à l'application des mesures de limitation ou d'interdiction de circulation.

Publié environ un mois après l'instauration du couvre-feu, ce décret-loi avait pour objectif de fixer les sanctions applicables aux violations du couvre-feu, à la limitation de la circulation et au confinement général. Suite à l'appel des organisations de la société civile³¹ de déclassifier le délit d'infraction des mesures de confinement et de couvre-feu (soient-telles prescrites par l'article 312 du code pénal ou par le décret 50/1978 relatif à l'état d'urgence) à une contravention passible d'une amende, **le décret-loi instaure une amende de 50 dinars** payable directement auprès des recettes des finances.

Le décret-loi a également concerné des mesures prises à l'égard des personnes atteintes ou suspectées d'être atteintes par le Covid-19. Contrairement à la loi n°1992/71 relative aux maladies contagieuses, qui dispose que toute mise en

²⁹ Communiqué du Ministère de l'Intérieur du 23 Mars 2020 :

[http://www.interieur.gov.tn/actualite/15196/%D8%A8%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%84%D8%A7%D8%BA](http://www.interieur.gov.tn/actualite/15196/%D8%A8%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D9%84%D8%A7%D8%BA)

³⁰ L'article 92 du code de la route dispose que "Le permis de conduire est retiré dans les cas suivants : Conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou refus de se soumettre à la procédure relative à la preuve de l'état alcoolique ; Circuler en sens contraire de la circulation sur les autoroutes ou faire demi-tour notamment en traversant le terre-plein ou en empruntant les passages spéciaux ; Homicide ou blessure involontaire."

³¹ Lettre ouverte à l'attention du Président de la République, du Président du Conseil Supérieur de la Magistrature et du Gouvernement Tunisien publié le 09 Avril 2020 et signée par 21 organisations de la Société Civile.

isolement concerne uniquement les personnes atteintes d'un virus contagieux, **et ce conformément à une décision judiciaire, le décret-loi a habilité le Ministre de la santé à prendre des mesures** limitant la circulation des citoyens, y compris l'assignation à résidence des personnes suspectées d'être atteintes du virus ou en provenance d'un pays considéré à risque. Toute personne qui enfreindrait ces décisions serait passible d'une amende allant de 1000 à 5000 dinars. Rappelons qu'une assignation à résidence 24/24h dans un bâtiment, fut-il spacieux est constitutif d'une détention administrative qui doit, en tant que mesure privative de liberté, pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel prompt.

2. Espace civique : quand le virus « justifie » de mauvaises pratiques

Les atteintes à l'espace civique qui ont eu lieu durant les mois de mars et avril 2020, ont été des conséquences indirectes des mesures de confinement et de couvre-feu prises par les autorités (voir point II.1.) Ainsi, des personnes exerçant leur droit à la liberté d'expression, documentant ou questionnant les mesures prises par les autorités, ou encore faisant œuvre de charité se sont vues arrêtées.

Bien que rien ne laisse à penser que les mesures prises par les autorités aient eu pour objectif de réduire l'espace civique de manière intentionnelle, il convient de faire état de certaines arrestations dont nos organisations ont eu connaissance. Celles-ci sont emblématiques de pratiques peu conformes à l'Etat de droit et à la constitution tunisienne, notamment en portant atteinte à la liberté d'expression, acquis majeur de la révolution.

Rappelons qu'au niveau international, le Groupe de Travail des Nations-Unies sur la Détention Arbitraire considère que lorsqu'une privation de liberté résulte de l'exercice du droit à la liberté d'expression, celle-ci est par nature arbitraire.

-- Pourtant, le 25 mars un étudiant est arrêté après avoir publié sur Facebook une vidéo critiquant la municipalité de La Goulette, et lui demandant la composition des désinfectants utilisés dans les lieux publics dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie. --

³²

*-- Le 1er avril **un journaliste filmant la mise en isolement obligatoire d'un homme d'affaire est arrêté.** La police lui demande d'effacer le contenu filmé, le conduit au poste de police et l'accuse de diffamation. Il a, par la suite, fait l'objet de menaces, lui intimant de ne pas publier la vidéo. --*³³

³² Selon un communiqué de l'Union Générale des Etudiants de Tunisie en date du 25 mars 2020.

<https://www.facebook.com/photo?fbid=835272976951640&set=a.642671126211827>

³³ Articles du 1er avril 2020.

Kakaek Online :

D'autres arrestations ont directement porté atteinte aux tentatives de soutien entre citoyens par des actions de solidarité.

-- Ainsi le 26 mars, le président de l'association I Watch (qui lutte contre la corruption) fut arrêté pour s'être déplacé sans autorisation. Celui-ci fournissait pourtant en matériel médical une ambulance. --³⁴

De manière globale, et malgré les quelques incidents développés ci-dessus, il est de l'avis de nos organisations que **le gouvernement a fait preuve d'une certaine ouverture à la société civile**. Il s'est ainsi associé à elle dans la lutte contre la propagation du virus, et a tout particulièrement pris compte ses préoccupations relatives aux prisons et aux arrestations (voir points II.1.1.5 et 3.2). Ceci est **un élément déterminant d'un espace civique sain que nos organisations espèrent voir se pérenniser en temps normal comme en temps de crise**.

3. Fonctionnement de la justice

Dès le début de la crise sanitaire des mesures sont prises par le Ministère de la Justice afin de limiter la propagation du virus. Ainsi, le 11 mars 2020, une circulaire du Ministère de la Justice annonce la fermeture des tribunaux de la République, dans le cadre du confinement sanitaire total (voir II.1.1.4).

Parallèlement, une série de mesures sont prises par le Comité Général des Prisons et de la Rééducation (CGPR) afin de prévenir "l'entrée" du virus dans les lieux de détention, situation qui serait catastrophique au regard du risque accru de propagation du virus en prison et de conséquences fatales pour la population carcérale.

³⁴ Publications du 26 mars 2020.

Kapitalis : <http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes/2020/03/26/%D8%A8%D8%B9%D8%AF-%D8%A7%D9%8A%D9%82%D8%A7%D9%81-%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A3%D9%86%D8%A7-%D9%8A%D9%82%D8%B8-%D8%A8%D8%B3%D8%A8%D8%A8-%D8%AE%D8%B1%D9%82%D9%87-%D8%AD/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9/711911/%D8%A5%D9%8A%D9%82%D8%A7%D9%81-%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A3%D9%86%D8%A7-%D9%8A%D9%82%D8%B8-%D8%A8%D8%AA%D9%87%D9%85%D8%A9-%D8%AE%D8%B1%D9%82-%D8%AD%D8%B8%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%88-%D9%84%D8%AA%D8%B5%D9%88%D9%8A%D8%B1-%D8%B9%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D9%8A%D9%88%D8%A7%D8%A1-%D8%B1%D8%AC%D9%84-%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%81-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%84-%D8%B4%D9%85%D8%B3-%D8%A7%D9%81-%D8%A3%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%A7%D8%A8%D9%84>

Mozaique FM : <https://www.mozaiquefm.net/ar/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9/711911/%D8%A5%D9%8A%D9%82%D8%A7%D9%81-%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3-%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A3%D9%86%D8%A7-%D9%8A%D9%82%D8%B8-%D8%A8%D8%AA%D9%87%D9%85%D8%A9-%D8%AE%D8%B1%D9%82-%D8%AD%D8%B8%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AC%D9%88-%D9%84%D8%AA%D8%B5%D9%88%D9%8A%D8%B1-%D8%B9%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D9%8A%D9%88%D8%A7%D8%A1-%D8%B1%D8%AC%D9%84-%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%81-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%84-%D8%B4%D9%85%D8%B3-%D8%A7%D9%81-%D8%A3%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%A7%D8%A8%D9%84>

Hakaekonline : <https://www.hakaekonline.com/article/117528/%D8%A7%D9%8A%D9%82%D8%A7%D9%81-%D8%B5%D8%AD%D9%81%D9%8A-%D8%A8%D8%B5%D8%AF%D8%AF-%D8%AA%D8%B5%D9%88%D9%8A%D8%B1-%D8%B9%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D9%8A%D9%88%D8%A7%D8%A1-%D8%B1%D8%AC%D9%84-%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%81-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%84-%D8%B4%D9%85%D8%B3-%D8%A7%D9%81-%D8%A3%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%A7%D8%A8%D9%84>

Shems FM : https://www.shemsfm.net/amp/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1_%D8%B4%D9%85%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/245961/%D8%A5%D9%8A%D9%82%D8%A7%D9%81-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%84-%D8%B4%D9%85%D8%B3-%D8%A7%D9%81-%D8%A3%D9%85-%D9%81%D9%8A-%D9%86%D8%A7%D8%A8%D9%84

Environ un mois après la fermeture des tribunaux (le 17 avril 2020), le Chef du Gouvernement prend une série de décrets-lois qui modifient directement le fonctionnement de la justice.

Ces mesures, poursuivant un objectif affiché de préservation de santé publique, vont fortement **impacter les droits fondamentaux des justiciables, notamment le droit à un procès équitable, le droit d'être entendu dans un délai raisonnable et de bénéficier de l'assistance d'un avocat mais aussi le droit au recours devant les tribunaux civils et administratifs.**

3.1. Fonctionnement des tribunaux

Les principes fondateurs du droit pénal, consacrés par l'article 108 de la Constitution tunisienne et par l'article 9 du PIDCP³⁵, ont été vivement rappelés par le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) au cours de la crise sanitaire. L'agence des Nations unies émettait ainsi, le 27 avril 2020, des recommandations relatives aux mesures d'urgence prises dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, afin que celles-ci respectent les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Le HCDH rappelait alors notamment que "les exigences fondamentales du procès équitable doivent être respectées dans le cadre d'un état d'urgence".³⁶

Pourtant, la fermeture des tribunaux pénaux va directement **porter atteinte aux droits des personnes placées en détention préventive**. En effet leur avocats n'ont pas été en mesure de déposer des demandes de libération provisoire. Les personnes en attente de leur jugement, sont donc à risque de contracter le virus Covid-19 en prison.

C'est dans ce contexte que le Chef du Gouvernement, faisant usage de la délégation de pouvoir de la part de l'ARP (voir II.), promulgue deux décrets-lois ayant un impact direct sur le fonctionnement des tribunaux et des lieux de détention.

Le décret-loi n°2020-8 du 17 avril 2020 est ainsi venu **suspendre les délais de nombreuses procédures administratives et judiciaires**, en préservant néanmoins les délais en matière de procédure pénale. D'autre part, le décret-loi n°2020-12 du 27 avril 2020 est venu instaurer la **mise en place d'audiences pénales à distance**, inédites en Tunisie.

Si l'objectif affiché des décrets-lois a été celui de favoriser le respect du droit à un procès équitable, leur processus d'adoption, ainsi que leur rédaction, a néanmoins porté atteinte à des principes démocratiques essentiels : la séparation des pouvoirs

³⁵ Pacte International des Nations unies relatif aux droits civil et politique dont la Tunisie est partie.

³⁶ Office of the High Commissioner of Human Rights, Emergency Measure and COVID-19, guidance, 27 avril 2020, in "States of emergency". Traduction non officielle.

et, pour le décret-loi n°2020-12, des risques en matière de respect du droit à un procès équitable.

Enfin, **c'est également la réouverture des tribunaux qui posera dans le débat public la question de la séparation des pouvoirs**³⁷ conformément au décret gouvernemental n°2020-208 du 2 mai 2020³⁸.

Le CSM s'opposera à cette reprise,³⁹ au motif principal que celle-ci relève de ses prérogatives. La Constitution et la loi organique n° 2016-34 du 28 avril 2016, relative au CSM, le désignent comme garant de la bonne marche de la justice. Ainsi, il enjoint aux magistrats de continuer à s'en tenir aux modalités de travail dans les tribunaux telles qu'elles ont été appliquées durant la période de confinement sanitaire totale.

a. Procédure d'adoption des décrets-lois et atteinte à la séparation des pouvoirs

Comme déjà rappelé, la délégation de pouvoir par l'ARP au Chef du Gouvernement intervenue le 12 avril 2020 avait pour objectif unique de permettre à l'exécutif de prendre plus rapidement les mesures nécessaires pour faire face à la crise sanitaire. Les domaines d'intervention du Chef du gouvernement sont bien délimités par la loi d'habilitation n°2020-19 du 12 avril 2020. Les décrets-lois doivent être pris en vue de faire face aux "répercussions de la propagation du coronavirus et d'assurer le fonctionnement régulier des services vitaux". Pourtant, le décret-loi 2020-12 "complétant le code de procédure pénale" **met explicitement en place un aménagement conséquent de la procédure pénale destiné à être maintenu au-delà de la crise sanitaire ce qui met sérieusement en doute la constitutionnalité d'une telle mesure**⁴⁰. Le décret-loi vient ajouter un article 141 bis au code de procédure pénale (CPP) faisant état des modalités de mise en œuvre des audiences à distance par communication audio-visuelle en cas d'épidémie et hors cas d'épidémie. L'amendement du CPP et la révision des modes de comparution des procès pénaux sont matière délicate et cette réforme, qui va bien au-delà de la crise COVID-19, aurait dû être étudiée par l'ARP, et en particulier par la Commission des droits et des libertés, s'agissant d'une mesure pérenne et non pas temporaire.

De plus, les sujets des deux décrets-lois (n°2020-8 et 2020-12) entrent bien dans les prérogatives du CSM. En effet, la Constitution ainsi que la loi portant création du CSM disposent que ce dernier « garantit le bon fonctionnement de la justice (...) et

³⁷ Par communiqué publié le 3 mai 2020.

<https://www.facebook.com/ministere.justice.tunisie/photos/a.3364863583577639/3364863663577631/?type=3>

³⁸ Voir le texte du décret gouvernemental. <https://legislation-securite.tn/fr/node/104808>

³⁹ Par communiqué publié le 3 mai 2020. <https://www.facebook.com/578034279278792/posts/992625924486290/>

⁴⁰ Voir texte du décret-loi. <https://legislation-securite.tn/sites/default/files/law/D%C3%A9cret-loi%20du%20Chef%20du%20gouvernement%20n%C2%B0%202020-%2012%20du%2027%20avril%202020.pdf>

donne son avis sur les propositions et projets de loi relatifs à la justice qui lui sont obligatoirement soumis ». ⁴¹

En outre, le 15 avril 2020, le Ministère de la Justice envoyait une note aux chefs de juridictions, les incitant à siéger dans les affaires où des prévenus sont détenus préventivement. **Si l'intention d'accélérer l'examen de ces affaires est louable, les modalités de fonctionnement de la justice auraient dû être déterminées suite à une concertation et consultation préalable du CSM**, lui-même restait muet sur la question.

Enfin, en l'absence d'une Cour Constitutionnelle, **aucun contrôle de constitutionnalité des lois, qui viendraient valider les décrets-lois ne pourrait être effectué**. Si les deux textes devront être soumis à l'approbation à posteriori de la part de l'ARP⁴², deux mois après leur entrée en vigueur, seul l'avis de l'IPCCPL pourra être sollicité.

Il est évident qu'en temps d'urgence sanitaire des mesures et délégations de pouvoirs peuvent être prises afin de renforcer l'action de l'exécutif. Cependant, la manière dont ces processus se sont déroulés, risquent de ralentir la déjà ardue construction de l'Etat de droit et tout particulièrement la séparation et l'équilibre des pouvoirs, fortement affirmés par les constituants dans la Constitution tunisienne.

b. Décret-loi relatif à la suspension des délais

Le décret-loi n°2020-8 en date du 17 avril 2020⁴³ portant suspension des procédures et délais, a été salué par les différents représentants du corps de la magistrature.⁴⁴ Le décret-loi a, en effet, exempté du champ des suspensions de délais les recours relatifs aux actions des détenus, à la garde à vue et à la détention préventive, les procédures d'exécution concernant les personnes recherchées, ainsi que les délais de poursuite et de prescription des peines.

En exemptant de suspension ces délais de procédure pénale, **le Chef du Gouvernement a favorisé la préservation de nombreux droits fondamentaux** tels que le droit d'être entendu dans un délai raisonnable, l'individualité des peines ou encore le droit à un recours effectif.

Cependant, nous avons constaté en pratique d'inquiétantes dérives liées à la fermeture des tribunaux ordonnée par la Ministre de la Justice. D'après des cas

⁴¹ Article 114 de la Constitution et article 42 de la Loi organique n° 2016-34 du 28 avril 2016, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature

⁴² Tel que prévu par l'article 70 de la Constitution

⁴³ Voir texte du décret-loi. http://www.legislation.tn/en/detailtexte/D%C3%A9cret-loi-num-2020-8-du-17-04-2020-jort-2020-033_2020033000082

⁴⁴ Conseil Supérieur de la Magistrature, Association des Magistrats Tunisiens et Syndicat des Magistrats Tunisiens. <https://www.webmanagercenter.com/2020/04/14/448226/des-structures-judiciaires-considerent-que-le-decret-loi-portant-suspension-des-procedures-et-des-delais-dans-tous-les-tribunaux-etait-une-urgence-pressante/>

documentés par nos organisations, il s'avère que dans plusieurs localités tunisiennes, des procureurs ont déserté les tribunaux ou, bien que présents, ont refusé tout contact avec les justiciables. Des victimes d'infractions pénales se sont ainsi vu refuser le droit de porter plainte auprès du procureur dans un déni de justice manifeste. Dans d'autres cas, des personnes arrêtées par la police ont été placées en détention provisoire à l'issue de leur garde à vue sans être présentées devant le procureur, comme l'exige le Code de procédure pénal.

c. *Décret-loi relatif aux audiences à distance*

Lors de son adoption, le décret-loi n°2020-12 relatif aux audiences pénales à distance par communication audiovisuelle avait deux objectifs principaux affichés. Le premier visait à répondre à la pandémie de Covid-19 en favorisant la tenue d'audiences permettant l'examen dans des délais raisonnables des affaires dans lesquelles il y a des parties détenues préventivement. Le deuxième objectif était de **favoriser la numérisation de la justice, processus entamé depuis plusieurs années.**⁴⁵

Il est évident qu'une numérisation globale de la justice (greffes, bureau de l'application des sentences, base de données de réquisition, mécanismes de convocation des parties et des témoins etc.), ne se cantonnant pas à l'audience, permettrait de mieux servir les usagers, ainsi que d'améliorer les conditions de travail des opérateurs de ce service public.

Néanmoins, l'article n°141 bis du code de procédure pénale, nouvellement créé par le décret-loi, ne fait mention que de l'audience, en énonçant comme principe le respect du procès équitable. Pourtant, celui-ci comporte certaines dispositions et une série d'omissions qui risquent de porter directement atteinte à ce principe et à ses différentes composantes.

Les éléments les plus frappants ont trait au consentement du/de la prévenu.e, à la présence incertaine de l'avocat.e aux côtés du/de la prévenu.e ou encore à l'absence de mention de la publicité des débats, pourtant pierre angulaire du procès équitable⁴⁶.

Les **principes du droit à comparaître devant un juge et du droit à un recours effectif** semblent en effet atteints par certaines dispositions du décret-loi. En effet, le décret-loi prévoit qu'en cas d'épidémie ou de danger imminent, une audience à distance pourra être mise en place en l'absence de consentement du/de la prévenu.e. Les conditions présidant à l'imposition de l'audience à distance ne sont pas clairement définies. En effet, la notion de "danger imminent" est vague. Renvoie-t-elle à un danger pesant sur la Nation ou à un danger que constituerait

⁴⁵ En collaboration avec les partenaires techniques et financiers de la Tunisie, notamment dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice entre la Tunisie et l'Union Européenne.

⁴⁶ Pour une analyse détaillée des atteintes au procès équitables par la rédaction actuelle du décret-loi, voir le commentaire d'ASF : <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2020/06/Commentaire-d%C3%A9cret-loi-2020-12-ASF.pdf>

Le transfert de l'accusé de la prison vers le tribunal ? Quant au cas d'épidémie, faut-il que les autorités décrètent un État d'urgence sanitaire ou une épidémie de grippe suffit-elle à justifier le recours aux audiences à distance sans consentement de l'accusé, même si ce dernier n'est pas infecté ?

Cette disposition prévoyant de passer outre le consentement du prévenu pour la tenue des audiences à distance en cas de danger imminent est d'autant plus inquiétante que nous constatons souvent que des dispositions exceptionnelles sont dans la pratique appliquées fréquemment voire systématiquement tels à titre d'exemples, l'interdiction à l'accès à un avocat durant les premières 48 heures de la garde à vue en matière de terrorisme ou encore la détention préventive dans le cadre des affaires criminelles

En outre, la précision des circonstances permettant d'imposer au prévenu des audiences à distance est d'autant plus nécessaire que cette décision n'est pas susceptible de recours.

Bien que le décret-loi prévoie la motivation de la décision de l'audience à distance, il ne précise pas les situations dans lesquelles cette décision pourra être prise. Il est ainsi à craindre l'absence de motivation effective de la décision par le tribunal, l'absence de recours possible contre la décision rendant de facto la nécessité de motivation pour le/la magistrat.e quasi nulle.

L'égalité des armes apparaît également affaiblie, car le décret-loi offre la possibilité à l'avocat.e de choisir entre être en salle d'audience ou dans le lieu de détention aux côtés de son/sa client.e. En cas de présence en salle d'audience, les possibilités de communication, en amont et pendant l'audience entre le/la prévenu.e et son avocat.e sont drastiquement réduites, affectant ainsi la préparation d'une défense solide.

La communication audiovisuelle réduit également les capacités du tribunal de relever d'éventuels mauvais traitements, dans un contexte où ceux-ci sont déjà rarement pris en compte par les magistrat.e.s comme nullité aux procédures.

Enfin, le décret-loi ne fait aucune mention de mesures permettant de **garantir la publicité des débats**, pourtant pierre angulaire du procès équitable et explicitement mentionné dans l'article 108 de la Constitution, les procès à huis-clos devant rester exceptionnels afin de minimiser les risques que la justice soit rendue de façon arbitraire.

3.2. Lieux de détention

Dès le début de la crise sanitaire, l'administration pénitentiaire s'est montrée soucieuse du risque de propagation du virus en prison. En effet **la surpopulation chronique rend quasiment impossible l'application des mesures de**

distanciation sociale préconisées par le gouvernement et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Face à ce constat, par communiqué du du 16 mars 2020⁴⁷, le Ministère de la justice annonce une série de mesures visant à limiter les risques de contamination en prison.

C'est ainsi que l'administration pénitentiaire, sur une base régulière, **désinfecte les lieux de détention** et distribue des produits d'hygiène, suivant ainsi les recommandations de l'OMS.

Parallèlement, et en conséquence directe du confinement généralisé, **les visites aux détenu.e.s tant par leur proches que par leur avocat.e.s sont réduites**, et les activités de loisirs et de formations animées par des organisations de la société civile et les travailleurs sociaux sont suspendues.

L'administration pénitentiaire **regroupe alors toutes les personnes nouvellement détenues dans des cellules collectives de confinement**, sans possibilité d'isolement individuel. Selon le porte-parole du Comité Général des Prisons et de la Rééducation (CGPR), ce sont 7 pavillons répartis sur différentes prisons de la Tunisie qui sont réquisitionnés à cet effet.

Les autorités, conscientes de la nécessité de réduire la population carcérale afin de limiter efficacement la propagation du virus, prennent une autre série de mesures inédites en Tunisie, en se **montrant à l'écoute des propositions des organisations de la société civile.**⁴⁸

Le Président de la République procède, en effet, entre le 20 mars⁴⁹ et le 1er avril⁵⁰ à la grâce présidentielle de 3946 détenu.e.s, et à la réduction de longues peines pour 670 personnes. 643 détenu.e.s furent également gracié.es le 23 mai à l'occasion d'Aid Al Fitr⁵¹.

Les juges d'exécution des peines participent à cet effort de décroissance carcérale, et accordent ainsi une libération conditionnelle à 445 condamné.e.s (dans les conditions prévues habituellement par la loi).

⁴⁷ [justice.gov.tn/index.php?id=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1104&cHash=16da389a3818339b0f23875c52dcedab](https://www.justice.gov.tn/index.php?id=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1104&cHash=16da389a3818339b0f23875c52dcedab)

⁴⁸ Une trentaine d'organisations de la société civile adressent deux lettres aux autorités contenant des recommandations. Voir lettre du 19 mars : <https://www.asf.be/blog/publications/call-for-prison-population-reduction-in-the-face-of-the-covid-19-pandemic/>.

Voir Lettre du 9 avril 2020 : <https://www.asf.be/blog/publications/lettre-ouverte-a-lattention-du-president-de-la-republique-du-president-du-conseil-superieur-de-la-magistrature-et-du-gouvernement-tunisien/>

⁴⁹ Communiqué du ministère de la Justice: https://www.justice.gov.tn/index.php?id=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1105&cHash=2b73d61612a590839f920ddf92179716

⁵⁰ Communiqué du ministère de la Justice: https://www.justice.gov.tn/index.php?id=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1109&cHash=893555a1e4b82745f27824388e5ad7df

⁵¹ Communiqué du ministère de la Justice: https://www.justice.gov.tn/index.php?id=5&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1175&cHash=0ebb20e73b2141b713db872fa7572e68

Le CGPR se fait fort de cette dynamique en sensibilisant les différentes juridictions (procureurs, juges d'instruction, juges du fond) pour accélérer le traitement des dossiers judiciaires de détenu.e.s préventif.ves, afin que des magistrats envisagent leur libérations provisoires. Cette démarche conduira à la libération de 3 106 prévenu.e.s, toujours présumé.e.s innocent.e.s.

On assiste ainsi au plus grand mouvement de décroissance carcérale de l'histoire de la Tunisie, puisque, selon le CGPR, les prisons comptaient 23 500 détenus à la date du 20 mars et n'en comptaient plus que 17 471 à la date du 27 avril 2020⁵².

4. Surveillance

Comme dans des nombreux pays touchés par la crise sanitaire, la Tunisie a mis en place et a utilisé des moyens spéciaux de surveillance et traçage des citoyens. Si elles ne sont pas correctement encadrées, ces mesures peuvent constituer une **menace à la protection des données personnelles des citoyens**.

En Tunisie, les principaux moyens de surveillance mis en place ont comporté :

- L'utilisation de caméras thermiques à l'aéroport contrôlant la température des voyageurs accueillis par les autorités sanitaires ;
- L'utilisation d'un robot, construit par une entreprise tunisienne privée, par le ministère de l'Intérieur contrôlant le déplacement des citoyens,⁵³
- L'emploi des drones thermiques pour le contrôle de la température des citoyens. Ces drones ont été construits par une entreprise tunisienne privée et mis à la disposition du ministère de la santé⁵⁴,
- La signature d'un accord entre l'OMNE et une société de nouvelles technologies pour l'utilisation d'une application visant à surveiller les personnes atteintes du Covid-19 et leurs interactions sociales.

La collecte et le traitement de ces données personnelles sont régies par la loi n° 2004/63 du 27 juillet 2004 portant sur la protection des données à caractère personnel, et plus précisément ses articles 53⁵⁵ et 62⁵⁶. Néanmoins, **cette loi**

⁵² Chiffres présentés par M. Sofiene Mezgache représentant de la CGPR pendant un entretien téléphonique du 28 avril 2020.

⁵³ Déploiement de robots pour patrouiller dans la capitale tunisienne pour le contrôle du déplacement des citoyens: <https://www.bbc.com/afrique/region-52173171>

⁵⁴ Test pilote de l'utilisation des drones : <https://www.facebook.com/santetunisie.rns.tn/posts/3049175171788233>

⁵⁵ L'article 53 dispose que "Les dispositions de la présente section s'appliquent au traitement des données à caractère personnel réalisé par les autorités publiques, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif dans le cadre de la sécurité publique ou de la défense nationale, ou pour procéder aux poursuites pénales, ou lorsque ledit traitement s'avère nécessaire à l'exécution de leurs missions conformément aux lois en vigueur. Les dispositions de la présente section s'appliquent, en outre, au traitement des données à caractère personnel réalisé par les établissements publics de santé ainsi que les établissements publics n'appartenant pas à la catégorie mentionnée au paragraphe précédent, dans le cadre des missions qu'ils assurent en disposant des prérogatives de la puissance publique conformément à la législation en vigueur.

⁵⁶ L'article 62 dispose que "Sans préjudice des dispositions prévues dans l'article 14 de la présente loi, les données à caractère personnel relatives à la santé peuvent faire l'objet d'un traitement dans les cas suivants : 1. lorsque la personne concernée, ses héritiers ou son tuteur, a donné son consentement à un tel traitement. Lorsque la personne concernée est un enfant, les dispositions de l'article 28 de la présente loi s'appliquent ; 2. lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation de finalités prévues par la loi ou les règlements ; 3. lorsque le traitement s'avère nécessaire pour le développement et la protection de la santé publique entre autres pour la recherche sur les maladies ; 4. lorsqu'il s'avère des circonstances que le traitement est

pourrait être entachée d'inconstitutionnalité, (ayant été adopté au cours de la dictature) et plusieurs activistes et organisations de la société civile ont déjà appelé à sa réforme⁵⁷.

Par ailleurs, un projet de loi réformant le cadre de la protection des données personnelles a été déposé à l'ARP le 30 mars 2018 et a fait l'objet de plusieurs séances d'examen en commission, sans pourtant aboutir à une adoption en séance plénière. Ainsi, **la protection des données personnelles en Tunisie demeure soumise à un cadre juridique défaillant datant de la période dictatoriale**.

Étonnement, le 12 mai 2020, le gouvernement adopte le décret-loi n°2020-17, ayant pour objet de présenter le cadre général de création de l'identifiant unique du citoyen. Ce décret-loi publié dans le cadre de la délégation de pouvoir au Chef du Gouvernement, visant à faire face à la crise sanitaire Covid-19, n'a pourtant pas de lien évident avec celle-ci. Toutefois, il a été présenté comme moyen d'interface permettant de bien cibler les salariés bénéficiaires des mesures socio-économiques pendant l'épidémie.

En effet, **le décret-loi ne mentionne, ni dans son objectif, ni dans ses différentes dispositions, ni dans ses textes de référence, la lutte contre la propagation du virus** ou la gestion de la crise. Il a fallu adopter le décret n°2020-312 du 15 mai 2020⁵⁸, fixant le contenu et les spécifications techniques de l'identifiant unique du citoyen et les règles régissant la tenue et la gestion de son Registre, pour cerner l'objectif de cette mesure.

Il est important de rappeler que le projet de création d'identifiant unique a déjà fait l'objet d'un précédent projet de loi relatif à la protection des données personnelles⁵⁹ (art 75 à art 81). Celui-ci n'a jamais été adopté par l'ARP vu qu'il s'est heurté à une opposition politique ainsi qu'à une crainte exprimée de la part de la société civile⁶⁰ ainsi que l'Instance nationale de protection des données personnelles⁶¹.

Une telle démarche pose question, non seulement car elle est entreprise dans le cadre de la délégation de pouvoir du Parlement au Gouvernement, qui doit répondre à des objectifs précis, mais également car elle intervient sans une **réforme générale du cadre juridique qui régit la protection des données** conforme aux standards internationaux.

bénéfique pour la santé de la personne concernée ou qu'il est nécessaire, à des fins préventives ou thérapeutiques, pour le suivi de son état de santé ; 5. lorsque le traitement s'effectue dans le cadre de la recherche scientifique dans le domaine de la santé".

⁵⁷ Article d'Accessnow du 15 Aout 2019: [shorturl.at/cjEL2](https://www.accessnow.org/en-tunisie-le-debat-est-ouvert-sur-la-protection-des-donnees-personnelles-et-le-droit-dacces-a-linformation/)

⁵⁸ <https://legislation-securite.tn/fr/node/104820>

⁵⁹ Projet de loi approuvé par le conseil des ministres du 8 mars 2018 après l'adhésion de la Tunisie à la convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, le 1er novembre 2017. Depuis le 9 mars 2018 ce projet n'a pas été voté par le parlement.

⁶⁰ <https://www.accessnow.org/en-tunisie-le-debat-est-ouvert-sur-la-protection-des-donnees-personnelles-et-le-droit-dacces-a-linformation/>

⁶¹ <https://www.leconomistemaghrebin.com/2019/01/28/protection-donnees-personnelles/>

- Décret-loi n° 2020-29 du 10 juin 2020, relatif au régime du placement sous surveillance électronique en matière pénale :

Le 10 juin, le Chef du Gouvernement signe le décret n°2020-17 relatif à la surveillance électronique en matière pénale. Ce texte est officiellement justifié par la nécessité de limiter la population carcérale puisqu'il offre la possibilité de substituer la détention préventive par le monitoring via le bracelet électronique pour une période pouvant aller jusqu'à six mois.

Ce décret-loi prévoit aussi le placement sous surveillance électronique en tant que peine substitutive à l'emprisonnement si la peine encourue ne dépasse pas un an d'emprisonnement et sous réserve d'autres conditions que devait remplir le prévenu. Cette alternative pourrait être prononcée lors du jugement et le juge d'exécution des peines veille au suivi de l'application de cette peine alternative avec l'assistance des services pénitentiaires et les bureaux de probation.

Certes la politique pénale en Tunisie est assez répressive, les mesures coercitives de privation de liberté sont prises souvent à la légère sans intérêt légal et judiciaire et que les prisons souffrent de la surpopulation carcérale, mais l'urgence de modifier les législations pénales et les pratiques judiciaires ne peuvent être réfléchies dans le cadre de mesures prises à l'occasion de la lutte contre la propagation d'un virus. Ce décret-loi modifiant des articles du Code pénal et du Code de procédure pénale contient des dispositions intéressantes mais incomplètes et ne rentrant pas dans le cadre d'un projet de revue de la politique pénale et de l'affirmation du cadre des droits et des libertés des justiciables.

Le bracelet électronique est perçu depuis des années en tant qu'alternative à la détention préventive ou en tant que peine serait à première vue ou en apparence une bonne initiative mais nous ne pouvons à ce jour se satisfaire de simples mesurètes dont l'application n'aura qu'un impact et un domaine assez limité.

C'est en ce sens que les organisations de la société civile recommandent aux magistrats de ne recourir aux mesures et peines privatives de liberté qu'en cas de nécessité et à titre exceptionnel notamment quand il s'agit de délits mineurs. Il est aussi urgent que les autorités accélèrent l'examen du projet de refonte du Code de procédure pénale approuvé par le ministère de la Justice en octobre 2019 et de certains textes du Code pénal afin d'incorporer notamment dans les législations des alternatives aux poursuites, des alternatives à la détention préventive, des peines alternatives et des textes qui favorisent l'examen des affaires dans des délais raisonnables avec plus de droits et de garanties pour les justiciables et les personnes qui se retrouvent privés de leur liberté préventivement ou dans le cadre de l'exécution de leur peine.

Certes, il s'agit là d'une réforme innovante mais qui est malheureusement, de fait, condamné à une paralysie totale vu l'inexistence de mécanismes ainsi que d'institutions de suivi de son application. De plus, le projet du Code de procédure

pénale approuvé par le ministère de la justice en octobre 2019, comportait tout un mécanisme complémentaire permettant la mise en place ainsi que le suivi de ce type de mesure mais il a été jusqu'à ce moment mis à côté en attendant la réhabilitation d'un débat législatif ordinaire.

IV. Conclusions et recommandations

La crise liée au COVID19 a créé, et sans doute créera encore, une forte tension entre impératif sanitaire et principes de l'état de droit, même dans les pays où la tradition démocratique est plus ancienne. Ayant entamé son parcours de démocratisation il y a moins d'une décennie, la Tunisie a donc dû relever un double défi : faire face à la crise sanitaire et préserver ses très jeunes acquis démocratiques. C'est en effet pour la première fois depuis l'adoption de la nouvelle Constitution que les institutions tunisiennes ont appliqué ses dispositions relatives aux situations exceptionnelles.

C'est ainsi que le Président de la République a instauré l'état d'exception et l'Assemblée des Représentants du Peuple a habilité le Chef du Gouvernement à adopter des décrets-lois. La période a également été marquée par des restrictions importantes des droits et libertés des citoyens et par un fonctionnement presque à l'arrêt de la justice. En absence de la majorité des instances constitutionnelles et en tête, de la Cour Constitutionnelle, et face au retard dans la mise en place de réformes essentielles à la consolidation de l'état de droit, les mesures restrictives des droits et libertés auraient pu mettre sérieusement en danger les acquis fragiles de la nouvelle démocratie tunisienne.

C'est pour cette raison que les organisations réunies au sein de ASL ont souhaité mettre en place un cadre d'observation des mesures adoptées pendant la crise, d'en examiner la légalité au regard de la Constitution et des lois en vigueur afin d'identifier les menaces à la transition démocratique et de proposer les recommandations pour y remédier.

Le manquement global constaté par nos organisations, probablement commun à la plupart des pays ayant fait face à la crise, est l'absence d'une approche intégrale "droits humains" dans la réponse. Les mesures adoptées ont, en effet, comporté des incidences directes ou indirectes sur un nombre considérable de droits inscrits dans la Constitution tunisienne, et ont parfois conduit à des violations de droits. Dans l'éventualité d'une nouvelle crise, sanitaire ou de tout autre nature, nous appelons donc les autorités à **mettre les droits humains au cœur de la gestion de crise** par l'adoption d'un plan de gestion élaboré et mis en œuvre en consultation avec les acteurs de la société civile.

Il est aussi essentiel d'assurer le respect des principes de bonne gouvernance et de transparence lorsqu'il s'agit de mesures ayant un impact important sur la vie et l'avenir des citoyens. Plusieurs mesures ont été prises dans l'urgence, les délais de leur entrée en vigueur étaient parfois flous, et elles n'ont pas toujours été

accompagnées d'explications quant à la nature des sanctions, ce qui a engendré plusieurs incidents dans le cadre de leur application. Nous appelons ainsi à **plus de transparence de la part du Conseil de la Sécurité Nationale, de la Présidence du Gouvernement et de la Présidence de la République**. Ces institutions ont joué un rôle majeur dans la gestion de crise, sans pour autant que les citoyens aient la possibilité de suivre leurs discussions et le processus de prise de décisions.

Alors que la Tunisie vit sous un état d'urgence quasi-permanent depuis 2015, le Président de la République a déclaré l'état d'exception. Contrairement à ce dernier qui est régit par l'article 80 de la Constitution, l'état d'urgence est proclamé en Tunisie sur la base d'un texte inconstitutionnel datant de 1978. Pourtant aucun amendement au texte n'a jusqu'ici été apporté, malgré son utilisation récurrente. **Adopter un nouveau cadre législatif organisant l'état d'urgence** est ainsi une priorité pour protéger les droits et libertés des citoyens en conformité avec les dispositions constitutionnelles.

Nos organisations se doivent de reconnaître que plusieurs de leurs recommandations ont été prises en compte par les autorités tout au long de la crise. Elles estiment néanmoins **qu'un cadre de dialogue davantage structuré, impliquant à la fois les acteurs de la santé et de droits humains, aurait permis à la société civile d'apporter une contribution plus informée, et donc plus pertinente, dans le cadre des mesures prises par les autorités**. En effet, l'implication des organisations de la société civile dans le processus de prise de décision aurait pu permettre d'enrichir l'analyse et le diagnostic des impacts des mesures sur les citoyens, mais aussi et surtout de les prévenir.

Bien que certains décideurs politiques aient fait preuve de vigilance, cette crise n'a fait que souligner la nécessité impérieuse de **la mise en place de la Cour constitutionnelle et des autres instances prévues par la constitution**, pour que l'architecture institutionnelle vienne réduire les menaces à la transition démocratique. Six ans après l'adoption de la Constitution, l'ARP s'est montrée incapable d'élire les membres de la Cour Constitutionnelle et de l'Instance des Droits humains, deux institutions qui auraient pu jouer un rôle fondamental de contrôle lors de cette crise.

En l'absence des instances et de la Cour Constitutionnelle, et, de surcroît, en situation de crise, il est attendu du pouvoir judiciaire qu'il exerce pleinement son rôle de contrôle. Or, nos organisations ont constaté un fonctionnement ralenti de la justice durant toute la période de crise. Il semble aujourd'hui plus que jamais nécessaire de poursuivre les efforts visant **la consolidation de l'indépendance du Conseil Supérieur de la Magistrature et d'accélérer les réformes de la justice pénale destinées à la protection des droits et libertés des citoyens**.

Parallèlement aux incidences sur les droits humains issues des mesures, il est à souligner que des décisions extraordinaires ont été prises en matière carcérale,

réduisant de manière inédite de la population carcérale. En effet, plusieurs milliers de grâces présidentielles, additionnées à une action sans précédent de libérations conditionnelles et provisoires par les juges, a permis d'atteindre le ratio d'un détenu par lit. Nul besoin de rappeler que l'atteinte d'un tel ratio devrait être la norme. Il s'agit en effet de la condition sine qua non à la préservation des droits des détenus et de leur dignité, ainsi qu'au maintien de conditions favorables de travail pour les agents pénitentiaires. Un tel **taux de population carcérale** ne pourra cependant pas être préservé que si l'on met en cohérence les lois pénales avec la Constitution, et que les pratiques judiciaires s'y conforment, en mettant un terme définitif à l'utilisation quasi-systématique de la détention préventive.