



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Rapport final du Séminaire de Rabat

*« Réforme des systèmes judiciaires au lendemain du
Printemps arabe »*

Rabat, 11-12 février 2012

Rapport final du Séminaire de Rabat

*« Réforme des systèmes judiciaires au lendemain du Printemps
arabe »*

Rabat, 11-12 février 2012

The EMHRN thanks the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and the Danish International Development Agency (DANIDA) for their financial support.

Danida



En février 2012, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), avec la collaboration de l'Association marocaine des droits de l'Homme (AMDH) et de l'Organisation marocaine des droits de l'Homme (OMDH), a organisé à Rabat, au Maroc, un séminaire sur le thème de la « Réforme des systèmes judiciaires au lendemain du Printemps arabe ».

Avec les bouleversements qui affectent la région et la demande croissante des citoyens en faveur des réformes politiques, on assiste à l'émergence de nouvelles opportunités et de nouvelles perspectives. Le Printemps arabe a conduit à la destitution des dirigeants au pouvoir, en Tunisie, en Égypte, au Yémen et en Libye, et à des soulèvements populaires en Syrie, auxquels il convient d'ajouter les mouvements de protestation qui se poursuivent au Yémen, au Bahreïn et en Égypte. Ses effets, loin de se limiter aux pays cités, ont des répercussions sur l'ensemble de la région et au-delà. Les régimes encore en place, au Maroc, en Algérie et en Jordanie, tentent de répondre aux aspirations populaires en proposant des réformes politiques. Beaucoup estiment que ces changements sont trop limités ou trop tardifs, voire de pure forme. Mais ils n'en méritent pas moins d'être examinés attentivement : en des moments extraordinaires, les plus petites avancées peuvent ouvrir la porte, à long terme, à des changements radicaux insoupçonnés.

Dans ce contexte, le REMDH a organisé le séminaire de Rabat avec deux objectifs principaux :

- Dresser la liste des initiatives en matière de réforme dans la région, définir les points communs et les différences, identifier les opportunités et les défis à relever, et faire des recommandations sur la façon de soutenir ces initiatives.
- Identifier les principaux acteurs engagés dans ces processus et les moyens permettant à la société civile d'apporter son soutien.

Pour préparer le séminaire de février 2012, le REMDH a lancé un appel à propositions auprès des chercheurs du domaine afin qu'ils rédigent des dossiers d'information sur ces questions, telles qu'elles se présentent au Maroc, en Tunisie, en Libye, en Égypte, au Liban, en Syrie, en Palestine et en Jordanie.

Le REMDH a invité à ce séminaire de deux jours une soixantaine de participants venus de toute la région euro-méditerranéenne, notamment des juges, des avocats, des militants et des chercheurs, représentant 15 pays de la région, ainsi qu'un certain nombre de représentants d'organisations internationales travaillant sur les questions relatives à la justice au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Les dossiers par pays suivent une même structure, conforme au cahier des charges établi au préalable. Chaque dossier commence par une brève description de la situation

antérieure au Printemps arabe en matière d'indépendance de la justice¹. Ensuite, les auteurs passent en revue les principales initiatives en matière de réforme intervenues en 2010-2011, période qui coïncide avec l'élan démocratique baptisé « Printemps arabe ». Enfin, pour chaque pays, les dossiers identifient les principaux programmes et acteurs du changement.

Il est utile de noter que les processus de réforme législative se sont poursuivis pendant la phase de préparation des dossiers et du séminaire lui-même. Par conséquent, de nouveaux changements sont intervenus dans ce domaine depuis la rédaction des dossiers et le déroulement du séminaire. Il sera donc nécessaire de procéder ultérieurement à une réactualisation.

Ce séminaire s'inscrit dans la poursuite des efforts du REMDH pour renforcer et soutenir l'indépendance des systèmes judiciaires de la région. Dans le passé, le REMDH a commandité des rapports sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans plusieurs pays du sud et de l'est de la Méditerranée : le Maroc, la Jordanie, la Tunisie, le Liban, l'Égypte et l'Algérie. Ces rapports ont été complétés par des séminaires de suivi qui ont permis de discuter des conclusions des rapports, instaurant par la même occasion des espaces de libre débat sur cette importante question.

Ce travail concernait essentiellement l'échelon national, chacun de ces rapports ayant pour objet de présenter une analyse en profondeur des questions relatives à l'indépendance et à l'impartialité de la justice dans le pays concerné et de proposer des recommandations de réforme réalisables. Ce travail trouvait son origine dans la publication, en 2004, d'un rapport régional sur « La justice dans la région du sud et de l'est de la Méditerranée », qui soulignait les particularités des pays étudiés et leurs points communs.

Dans cette brève introduction, qui tient lieu de rapport exécutif et de conclusion aux huit dossiers présentés et aux débats qu'ils ont suscités pendant la durée du séminaire, nous tenterons une synthèse des principaux points rappelés ci-dessous dans une optique comparative.

1. Bref rappel des systèmes judiciaires dans les huit pays étudiés, avant le Printemps arabe

Comme il a été dit au cours du séminaire, toute généralisation sur la nature du système judiciaire serait hasardeuse, car chaque pays a ses spécificités en la matière. Toutefois, les caractéristiques les plus fréquentes du système judiciaire dans le monde arabe sont les suivantes :

¹ Les auteurs des dossiers par pays ont pu s'inspirer des rapports publiés sur le sujet par le REMDH au cours des dix dernières années. Toutefois, deux pays, la Libye et la Palestine, ne figuraient pas dans les rapports antérieurs du Réseau.

- **L'hégémonie du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire**, en dépit du fait que les constitutions de tous les pays de la région comportent un ou plusieurs articles sur l'indépendance de la justice. La plupart des pays – excepté la Libye sous le régime de la Jamahiriya – ont conservé ce principe théorique d'indépendance. Dans la plupart des pays (et en particulier en Égypte, en Syrie, en Jordanie, en Tunisie, et au Maroc), les mécanismes juridiques de cette hégémonie s'exercent à travers les prérogatives accordées au ministre de la Justice, qui prend le pas sur les Conseils supérieurs de la magistrature. Dans cette relation, on s'aperçoit que les autorités exécutives, grâce essentiellement au rôle joué par le ministre de la Justice, contrôlent les nominations, les mesures disciplinaires prises à l'encontre des juges, l'inspection judiciaire, les salaires, les promotions, les départs, les transferts et l'autorisation de travailler à l'étranger (par exemple lorsque de riches pays du Golfe « empruntent » des juges à l'Égypte, au Liban et à la Jordanie en particulier), ou encore la permission de travailler comme conseillers juridiques auprès d'autres instances gouvernementales ; cet état de choses donne à l'exécutif la haute main sur la situation économique et professionnelle des juges.
- **Le rôle tenu par l'exécutif dans la nomination des Conseils supérieurs de la magistrature a également été souligné** dans les situations où le chef de l'État ou le ministre de Justice joue un rôle important et souvent décisif dans la nomination des membres du Conseil. Au Liban, le Conseil supérieur de la magistrature est soumis à des divisions sociétales en vertu desquelles les acteurs confessionnels et politiques infiltrent le système judiciaire selon la formule du partage confessionnel des pouvoirs. Dans les Territoires palestiniens occupés (TPO), la puissance occupante d'une part et la division entre le gouvernement de facto du Hamas à Gaza et l'Autorité palestinienne d'autre part ont provoqué la fragmentation de l'identité fondamentale du corps des magistrats.
- En lien avec le point qui précède, les juges de la région sont dans l'incapacité d'exercer leur droit de **former des associations**. L'Égypte est la seule exception à cette règle ; le Club des juges a joué et continue de jouer un rôle significatif dans la défense de l'indépendance du système judiciaire (bien qu'il soit légalement un club à caractère social dont le mandat originel est de se cantonner aux services sociaux, il joue aussi de facto un rôle dans la promotion de l'indépendance du système judiciaire et la défense de la carrière professionnelle des juges). Là encore, cependant, la mainmise du pouvoir exécutif égyptien sur la situation professionnelle et économique des juges peut amener à fausser les résultats des élections au Club des juges. Ce dernier est par ailleurs dépendant, dans une certaine mesure, des fonds qu'il reçoit du ministère de la Justice.

- Des civils sont jugés par **des tribunaux d'exception et des tribunaux militaires** en Égypte, en Syrie, en Jordanie, en Palestine et en Libye. Des civils sont appelés à comparaître devant des tribunaux spéciaux sans la moindre garantie de bénéficier d'un procès équitable. Les procès devant un tribunal militaire ont considérablement augmenté en Égypte après la révolution, alors que le Conseil militaire faisait office de gouvernement de transition, le nombre de civils jugés par les juridictions militaires étant alors plus de dix fois supérieur à ce qu'il était sous le régime de Moubarak.
- Le **procureur** est sous l'influence du pouvoir exécutif. La complicité du procureur avec le pouvoir exécutif est particulièrement notable en Égypte, en Syrie et en Tunisie, et son rôle dans le blocage ou la manipulation de certains dépôts de plainte contre des violations des droits de l'Homme commises pendant la Révolution montre bien son absence de neutralité.
- Dans les pays où il existe une Cour constitutionnelle, l'exécutif décide de la nomination d'un quota de juges (en Égypte, le président nomme le président de la Cour constitutionnelle ; en Jordanie, c'est l'une des prérogatives du roi ; en Tunisie, l'ex-président Ben Ali nommait tous les membres du Conseil constitutionnel, lequel n'avait plus qu'un rôle consultatif). En Syrie, le Président nomme tous les membres de la Cour constitutionnelle, laquelle dispose par ailleurs de prérogatives très limitées ; seuls le Président et le Parlement ont le pouvoir de déférer une loi devant la Cour afin d'en faire juger la constitutionnalité.

2. Initiatives de réforme après le Printemps arabe

Nous donnerons dans cette deuxième partie du rapport une vue globale des principales réformes mises en place dans les pays arabes à la suite des soulèvements. Il importe de souligner que ce processus de réforme est continu, et que de nouveaux développements sont intervenus pendant le déroulement du séminaire.

Comme l'ont démontré les dossiers présentés, l'ampleur de la réforme diffère d'un pays à l'autre. Alors que, dans certains pays, la réforme a pris la forme d'amendements constitutionnels, comme en Jordanie, elle a aussi débouché, comme au Maroc, sur une constitution entièrement nouvelle. Dans les pays où a éclaté une révolution et où le chef de l'État a été destitué, on a pu entendre diverses déclarations sur des projets de constitution pendant la période de transition, par exemple en Tunisie, en Égypte et en Libye. Les constitutions de ces pays étaient encore à l'étude à la date du séminaire. La Syrie est toujours sous l'emprise d'un conflit interne ; et malgré la publication de décrets et le processus de mise en place d'une nouvelle constitution pour répondre au soulèvement, la légitimité du régime reste incertaine, tant sur le plan intérieur qu'à

l'échelon régional et international, de sorte qu'il est assez difficile de considérer les réformes de la législation et les décrets publiés comme l'expression d'une véritable volonté de changement.

Dans les pays où l'on a constaté différents types de demandes de réforme, des changements législatifs notables ont été réalisés en ce qui concerne le système judiciaire. Comme l'ont fait remarquer les participants pendant le séminaire, on note que les changements constitutionnels et juridiques n'ont pas été moins significatifs dans les pays où la légitimité du chef de l'État n'a pas été fondamentalement remise en cause (Maroc et Jordanie) que dans les pays qui ont renversé le gouvernement précédent (Égypte et Tunisie notamment), ce qui pourrait être dû au contexte dans lequel la transition a été décidée, et qui a incité l'ancienne élite politique à une plus grande prudence.

Les changements politiques intervenus en Tunisie et en Égypte n'ont pas encore abouti à des changements complets de la législation. En Libye, le conflit interne et la situation de non-droit qui ont suivi la révolution ont amené les autorités, en priorité, à restaurer la loi et l'ordre, plutôt que d'entreprendre des changements à long terme des structures encadrant le système judiciaire ; on peut supposer que la nouvelle constitution veillera à cette restructuration.

En Tunisie, en Égypte, en Libye, et probablement en Syrie à l'avenir, la discussion sur la réforme judiciaire devrait se situer dans le contexte plus large de la réforme générale de la justice – les discussions devraient intervenir dans le cadre d'une définition de la justice en période de transition, une initiative déjà en cours.

Les réformes régionales, par ailleurs, relèvent de deux catégories : en premier lieu, la ratification d'un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, et la levée des réserves concernant les traités déjà ratifiés, comme c'est le cas au Maroc, en Tunisie et en Jordanie; et, en second lieu, des réformes constitutionnelles et des décrets portant sur l'indépendance et le rôle du système judiciaire.²

Sur ce dernier point, à cette date, on note dans la région, en résultat des soulèvements du Printemps arabe, cinq nouvelles constitutions ou déclarations constitutionnelles provisoires, promulguées en 2011 ou en voie de l'être - au Maroc, en Égypte, en Tunisie, en Libye et en Jordanie.

En **Égypte** et en Tunisie, on s'attend à ce que le parlement élu après la révolution révise la loi sur l'autorité judiciaire, pour définir ses nouvelles prérogatives et la formation du Conseil supérieur de la magistrature. Dans ces deux pays, les associations de juges sont en train de préparer les principes qui devraient être inclus dans la loi. En Tunisie,

² Voir les détails des traités ratifiés et de la levée des réserves dans les dossiers relatifs à la Tunisie, à la Jordanie et au Maroc dans le présent rapport.

parallèlement à la rédaction de la Constitution, l'Assemblée nationale constitutionnelle a publié un amendement du code de procédure criminelle concernant la définition du crime de torture, des sanctions correspondantes et des limites de l'action publique. A la date du séminaire, l'Égypte procédait à l'élection du parlement censé élire la Commission constitutionnelle, elle-même chargée de rédiger la Constitution³.

Le **Maroc** a entrepris un processus de réforme significatif, entre mars et juillet 2011, à la suite des manifestations pacifiques commencées dans le pays le 20 février de la même année. Le point culminant de ces réformes a été la proclamation de la Constitution de juillet 2011, fondée sur un processus de consultation impliquant les partis politiques, les OSC (y compris les ONG), les syndicats et d'autres acteurs. L'amélioration la plus significative réside dans l'article 111 qui stipule le **droit des juges à la liberté d'expression et à la liberté d'association**; et dans la **création d'un Conseil supérieur de la magistrature**, chargé de garantir l'indépendance des magistrats en matière de nomination, de conditions de départ et de discipline, qui met un terme au contrôle du ministère de la Justice sur les institutions judiciaires. D'autre part, les décisions de ce Conseil peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Haute Cour administrative au motif d'un éventuel abus de pouvoir. La Constitution décide aussi de la création d'une Cour constitutionnelle. De plus, l'article 127 de la Constitution interdit d'instituer des tribunaux d'exception. Dernière disposition, et non des moindres, la nouvelle Constitution clarifie les droits des personnes qui comparaissent devant un tribunal et les règles qui président au fonctionnement du judiciaire. Toutefois, la Constitution ne modifie pas la position du roi. La mise en œuvre effective de ces dispositions dépendra bien évidemment de la publication des lois correspondantes qui seront soumises au vote du Parlement, et d'autres réglementations et instructions. La situation devra donc faire l'objet d'une analyse plus poussée après la promulgation de ces lois.

En **Jordanie**, début 2011, et après une série de manifestations pacifiques inspirées par la révolution tunisienne, un appel à la réforme a abouti à des amendements de la Constitution. Il a aussi eu pour conséquence l'amendement de la loi sur les **réunions publiques** : l'obligation d'obtenir une autorisation du gouverneur administratif a été supprimée et remplacée par la simple obligation d'en informer le gouverneur. Les développements les plus remarquables en matière d'amendements constitutionnels touchant le système judiciaire sont les suivants : création d'une **Cour constitutionnelle**, limitation des raisons justifiant le promulgation de **lois temporaires** aux cas de guerre, de catastrophes naturelles et de dépenses urgentes ne pouvant être reportées ; constitutionnalisation des tribunaux de sécurité ; et interdiction de faire juger des civils par un tribunal dont les juges ne sont pas des civils sauf pour crimes de haute trahison, espionnage, terrorisme, trafic de stupéfiants et fabrication de fausse monnaie. Enfin, les amendements constitutionnels ont permis la création d'une **cour d'appel administrative**,

³ La déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011 dispose que le parlement doit élire une commission chargée de rédiger la Constitution mais ne fixe pas les critères d'après lesquels doit se dérouler cette élection, si bien qu'à la date où nous écrivons, cette commission n'a pas été formée.

qui traitera les dossiers d'appel concernant les verdicts de la Haute Cour de justice. Cependant – comme au Maroc – de nouvelles lois et des amendements aux lois existantes sont nécessaires pour l'application de ces dispositions. L'évaluation réelle de ces aménagements juridiques devra donc attendre la promulgation de ces nouvelles lois.

En **Libye**, après le début de la révolution du 17 février, une déclaration constitutionnelle publiée le 3 août 2011 se prononce explicitement pour l'indépendance des institutions judiciaires ; interdit la création de tribunaux d'exception ; et interdit la publication de toute disposition légale accordant aux décrets administratifs la possibilité d'échapper au contrôle du judiciaire. Elle supprime également le contrôle du ministre de la Justice sur le Conseil de la magistrature, et en confie la responsabilité au président de la Haute Cour de Justice. Ces amendements abolissent aussi l'immunité des décisions du Conseil supérieur de la magistrature, et autorisent à faire appel sur ce point. De plus, la juridiction de la Haute Cour a été étendue, l'autorisant à instituer des mécanismes de gestion des dossiers d'appel en matière électorale.

En **Syrie**, avec le début des manifestations pacifiques, le régime – en réponse aux appels démocratiques à la réforme – a tenté de gérer la crise par des décrets portant sur la situation économique du peuple. Le soulèvement s'étant aggravé, le régime a aboli l'état d'urgence et la Cour suprême de sécurité. Le changement juridique le plus significatif a été la décision présidentielle de former une commission nationale chargée de rédiger un projet de Constitution. On note aussi la publication du décret n°100 de 2011, connu sous le nom de « loi sur les partis politiques », qui autorise la formation de partis politiques. Toutefois, ces changements sont considérés comme superficiels par le mouvement des droits de l'Homme et par l'opinion publique. Compte tenu des mesures de rétorsion armée contre le mouvement d'opposition et les civils en général, il semble qu'il y ait peu de place en Syrie pour des changements de législation sous le régime actuel et dans les conditions présentes.

Au **Liban**, le Printemps arabe n'a pas débouché sur des manifestations publiques comme ce fut le cas dans d'autres pays. Toutefois, « l'esprit du Printemps arabe » a été nettement ressenti par la classe politique. Comme le montrent les dossiers présentés, la mesure la plus significative, en 2011, a été l'augmentation des salaires des juges, associée à des réformes techniques, pour la plupart financées par l'UE. Le second point de réforme touche la responsabilité des juges, grâce à la mise en place d'un système d'enquêtes de sécurité et d'inhabilité, en vertu de l'article 95 du Code de l'organisation judiciaire. Toutefois, cette vision de la réforme – de l'avis de l'auteur de ce dossier – ne s'attaque pas aux problèmes structurels profonds dont souffre le système judiciaire libanais mais se contente de confier au Conseil supérieur de la magistrature, et non pas aux juges eux-mêmes, en toute indépendance, la responsabilité de la réforme.

La **Palestine** est le pays le moins affecté par le Printemps arabe ; sa lutte contre l'occupation israélienne et la situation de grande faiblesse de l'Autorité palestinienne, la division entre l'AP en Cisjordanie et le gouvernement de facto du Hamas à Gaza ont

paralysé les tentatives de réforme dans les Territoires palestiniens occupés. Malgré cela, les organisations palestiniennes de défense des droits de l'Homme ont poursuivi leur plaidoyer en faveur de l'état de droit. Cependant, les campagnes conduites à l'encontre de l'Autorité palestinienne pour mettre fin aux procès de civils devant les juridictions militaires ont fini par aboutir vers le milieu du mois de janvier 2011.

3. Les opportunités, les risques et l'émergence de nouveaux acteurs

Les dossiers d'information présentés pendant le séminaire n'avaient pas pour objet de traiter de manière exhaustive du rôle de chacun des acteurs dont la collaboration est indispensable au processus de réforme mais simplement de les identifier :

Les gouvernements, les parlements et, parallèlement, les partis politiques : il est indispensable de suivre et d'influencer la position des partis politiques, les propositions de loi et les décrets qui affectent l'indépendance du système judiciaire

Les organisations de société civile : il est important de poursuivre le réseautage avec les organisations dont le mandat est de réformer le système judiciaire. Construire des synergies entre ces organisations, les associations de juges et les associations d'avocats est un élément de plus en plus important.

La communauté internationale, en particulier l'UE, l'ONU et les acteurs régionaux, notamment la Ligue arabe : des efforts supplémentaires sont nécessaires pour identifier les activités et les programmes, échanger des connaissances à ce sujet et pour encourager un surcroît de coordination et de collaboration.

Les changements politiques induits par le Printemps arabe ont ébranlé, dans certains pays, les piliers de l'État despotique, mais il reste un long chemin à parcourir pour parvenir à des structures juridiques et culturelles attestant que le despotisme est bien mort. La question de la justice et de l'indépendance du judiciaire participe du débat politique, qui devrait impliquer l'ensemble de la communauté, et non pas seulement les experts et les militants des droits de l'Homme. L'adoption d'amendements constitutionnels dans plusieurs pays arabes, de même que les réformes législatives en cours, ouvrent un espace qui permet au discours sur la réforme du système judiciaire d'être au centre des débats.

Grâce à la libération de l'espace politique initiée par les changements politiques, les organisations de juges, qui s'ajoutent au rôle important du club des juges en Égypte, sont florissantes au Maroc et en Tunisie. Dans le reste de la région, les associations d'avocats jouent un rôle majeur dans le plaidoyer en faveur des réformes de la législation.

La réforme du système judiciaire a été inscrite au programme des partis politiques dans plusieurs pays de la région, notamment au Maroc, en Tunisie, en Égypte, au Liban et en Jordanie. Des tentatives de programmes communs de changement ont été faites.

Toutefois, il est indispensable de rester vigilants vis-à-vis des Islamistes et de leur volonté déclarée d'accepter les normes internationales des droits de l'Homme et des systèmes judiciaires. On note parmi les participants une crainte légitime quant aux engagements des forces islamistes à l'égard de ces normes ; certains ont souligné que les Islamistes étaient assez sélectifs dans leur soutien des normes des droits de l'Homme. Le fossé de plus en plus profond qui se creuse entre les Islamistes d'une part et les forces laïques d'autre part constitue un obstacle à l'élaboration d'un programme commun sur la question des réformes de la législation et du système judiciaire.

Avec les divisions idéologiques associées à la libération de l'espace public, les divisions confessionnelles et ethniques sont aussi en augmentation : si l'état despotique tenait les tensions sectaires sous contrôle, il n'a rien fait pour les résoudre.

4. Débats et discussions

Evaluation globale de la réforme au lendemain du Printemps arabe

- La position générale de consensus est que le Printemps arabe ne s'est pas répercuté sur la réforme judiciaire, c'est-à-dire, en d'autres termes, que l'appel en faveur du changement n'est pas arrivé jusqu'au ministère de la Justice, même dans les pays qui ont chassé leur ancien chef de gouvernement.
- En dépit de ce constat, on note que l'appel au changement est très fort au niveau de la rue dans les pays arabes, et les participants au séminaire reconnaissent que la conquête de l'indépendance des institutions judiciaires, conformément aux normes internationales, est un processus qui prend du temps.
- Le « Printemps arabe » n'est pas seulement « arabe ». Il est important de s'intéresser aussi au rôle et à la contribution des différentes minorités ethniques et linguistiques de la région, telles que les Berbères, les Kurdes et beaucoup d'autres, qui ont participé à égalité au mouvement démocratique.
- Les participants du nord de la Méditerranée ont souligné les résonances mondiales du Printemps arabe et de la réforme de la justice, dans le sens où des réformes critiques sont également nécessaires au Nord, notamment en ce qui concerne la « guerre contre le terrorisme ».
- Les participants s'accordent sur le fait que les réformes du système judiciaire participent d'un « paquet » complet de changements démocratiques. Les modifications de la loi, si elles ne sont pas accompagnées de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de réunion et des valeurs de la démocratie pluraliste, sont vouées à l'échec.

La justice en période de transition

Dans les pays qui ont destitué le gouvernement en place et qui tentent de construire un nouveau régime, la question de la justice en période de transition se pose avec une acuité particulière tant dans la discussion des participants au séminaire que dans le

débat politique au sein de ces pays. La question de la suppression de l'impunité pour les responsables de violations des droits de l'Homme avant et pendant les révolutions étaient au cœur de la discussion sur les dossiers concernant la Tunisie et l'Égypte.

Le débat a porté sur l'attitude à adopter à l'égard des juges corrompus qui ont facilité les violations des droits de l'Homme et collaboré avec l'ancien régime. Certains participants ont soutenu la nécessité de soumettre ces juges à une enquête administrative de façon à purifier le système judiciaire en le débarrassant de ceux qui ont enfreint le code de déontologie professionnelle et leurs obligations en collaborant avec les ex-dirigeants et les anciennes autorités exécutives ; d'autres ont mis en garde contre toute mesure d'exception qui violerait les principes de non-révocation et ont préconisé l'adoption d'une approche plus pragmatique, en reconnaissant que la plupart des juges n'avaient pas le choix - pour gagner leur vie, ils devaient « baisser la tête » et éviter de devenir un problème pour le pouvoir en place. Les participants estiment que ces enquêtes, si elles sont jugées souhaitables, doivent être conduites en toute légalité et soumises au contrôle de leurs confrères.

Sur la question de la fin de l'impunité des ex-dictateurs et des auteurs de violations des droits de l'homme, on ressent une certaine frustration quant aux résultats des procès de responsables de violations liés à l'ancien régime et des cas de corruption. Il a été souligné que ces procès se fondent sur des lois promulguées par l'ancien régime, et que les prévenus sont jugés par des magistrats qui, parfois, ont participé eux-mêmes à l'ancien régime. Certains participants ont émis le vœu de bénéficier de l'expérience d'autres transitions démocratiques dans des pays qui ont connu des situations analogues.

Un autre aspect important de la justice en période de transition est de garantir le droit à réparation pour les victimes de violations des droits de l'Homme sous la dictature. Il a été proposé que les victimes de ces violations (par exemple les personnes détenues arbitrairement ou blessées, et les familles des disparus) aient accès à diverses formes de réparation prévues par la loi, telles que compensation, réhabilitation et opportunités d'emploi pour les blessés et les victimes d'emprisonnement arbitraire.

Outre les questions d'impunité et de réparation, il conviendra d'examiner le développement d'un processus transparent de vérité et de justice, en Égypte, en Tunisie et en Libye, non pas comme une mesure de substitution mais comme une mesure complémentaire, propre à assurer une transition saine.

Rôle des mécanismes de justice internationaux

Certains ont appelé à faire pression sur les pays de la région pour qu'ils ratifient le statut de Rome sur la Cour pénale internationale, à la lumière notamment de l'incapacité des systèmes de justice nationaux, dans leur état actuel, à mettre fin à l'impunité dont jouissent ceux qui enfreignent les droits de l'Homme. Toutefois, certains estiment que cela équivaldrait à se soumettre à la juridiction de la Haye et donc à reconnaître l'échec de la justice nationale. D'autres pensent que la compétence de la Cour pénale

internationale est complémentaire et que le meilleur endroit pour instruire des procès concernant des atrocités (crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocides) est un tribunal national.

Importance de la formation des juges

Certains participants ont souligné le fait que les efforts constitutionnels ou législatifs ne sont pas suffisants pour réformer les systèmes judiciaires de la région. Plusieurs de ces pays ont adapté leur législation et ratifié les traités internationaux mais les juges ne sont pas suffisamment formés à la pertinence de ces instruments en ce qui concerne leurs propres activités. D'où la nécessité, selon les participants, de mettre à l'ordre du jour de la réforme la question de l'information et de la formation continue des juges. Certains ont appelé les centres et instituts régionaux et nationaux à se préoccuper davantage de la formation des juges.

Rôle des cours constitutionnelles :

Avec la levée des interdictions touchant les forces politiques islamistes et la montée de ces forces à l'occasion des élections parlementaires libres, des questions ont été posées sur les programmes législatifs et sur de possibles changements des systèmes juridiques. Beaucoup ont estimé que les cours constitutionnelles pourraient être appelées à jouer un rôle important dans la période à venir pour faire en sorte que le parlement ne vote aucune loi susceptible d'enfreindre le droit fondamental à l'égalité devant la loi, par exemple entre les hommes et les femmes.

5. Recommandations

Programmes et priorités pour les changements législatifs :

Les documents par pays contiennent des suggestions pour différentes réformes juridiques en fonction de la situation de chaque pays. Dans ce bref rapport, nous proposons une liste des recommandations pertinentes pour toute la région ou communes à plusieurs pays. Il est intéressant de noter que la plupart de ces recommandations sont analogues à celles des OSC, ce qui montre bien que le Printemps arabe n'a finalement pas changé grand-chose sur ce plan.

5.1 Programme et priorités pour les changements juridiques

1. Le Conseil supérieur de la magistrature ou institution équivalente représentant l'autorité judiciaire doit jouir d'une complète indépendance, et déterminer des critères clairs pour la nomination des juges, les mesures disciplinaires, l'inspection et le budget correspondant.
2. Le Conseil supérieur de la magistrature ou institution équivalente ne doit pas être nommé par le pouvoir exécutif. Il importe de fixer les modalités d'élection des membres ou d'autres critères objectifs de sélection, et le processus doit être clair

et transparent. Les conseils doivent représenter tous les niveaux et toutes les branches de la magistrature.

3. Le contrôle judiciaire doit être garanti par la création de cours constitutionnelles, dotées du pouvoir d'abolir les lois, si elles ne sont pas conformes à la constitution.
4. Assurer l'état de droit et fixer des garanties pour l'entrée en vigueur des décisions judiciaires. En Tunisie et en Égypte, il a été proposé de créer une unité de police judiciaire dépendant du ministère de la Justice, placée sous le commandement de l'autorité judiciaire, pour garantir l'exécution des mandats d'arrêt et des décisions judiciaires.
5. Eliminer les tribunaux d'exception et interdire que des civils passent en jugement devant des juridictions militaires.
6. Garantir l'accès aux meilleures pratiques internationales et leur utilisation, en ce qui concerne le fonctionnement et l'indépendance des procureurs, de même que la séparation des pouvoirs en matière d'enquêtes et poursuites.

D'après les dossiers d'information, ces réformes législatives sont communes aux huit pays étudiés. De plus, d'autres suggestions ont été faites dans ce domaine, en fonction de la situation de chaque pays. Elles sont présentées dans les rapports par pays.

5.2 Domaines d'action et d'intervention des OSC et des acteurs internationaux

7. À l'échelon national, on note avant tout un besoin de recherche, de collecte d'informations et de débats bien organisés, qui conduisent à des propositions concertées concernant les lois et les institutions capables de les faire appliquer.
8. À l'échelon régional, certaines questions spécifiques relatives au système judiciaire ont été soulevées par les participants, et elles pourraient être étudiées et documentées par le REMDH, les OSC, d'autres organisations internationales pertinentes et des experts juridiques au moyen de rapports régionaux portant sur les questions suivantes :
 - Le rôle du procureur dans le système judiciaire et sa relation avec les autorités, aussi bien exécutives que judiciaires : mécanismes légaux de nomination, prérogatives et rôle, dans les pays de la région
 - La formation et les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature dans les pays de la région
 - La formation et les prérogatives des tribunaux administratifs
 - La relation entre la législation nationale et le droit international et le rôle des cours constitutionnelles dans la protection des droits fondamentaux
 - Étude comparative des cours constitutionnelles : quel rôle peuvent-elles jouer dans la préservation et la protection des droits individuels en cas de gouvernement islamique (qui pourrait prévaloir après la transition démocratique) ?
 - Les participants au séminaire de Rabat ont exprimé le besoin d'échanger des expériences avec les pays d'Europe et avec d'autres pays qui ont suivi le même cheminement du totalitarisme vers la transition démocratique. Des

sujets de débat spécifiques ont été identifiés comme méritant un complément de discussion et d'échange. Par exemple, les participants au séminaire sont au courant des nombreuses initiatives concernant la justice en période de transition à l'échelon régional, mais la question de savoir comment aborder l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble et écarter les juges qui ont participé à l'ancien régime reste une priorité absolue. Il a été rappelé aussi que les changements législatifs ne sont pas les seules réponses à apporter en ce qui concerne la justice en période de transition mais que des comités de réconciliation et des mesures de réparation à l'égard des victimes de violations pourraient être envisagés. Il est indispensable de partager les expériences sur ces sujets.

- Il est nécessaire d'échanger les expertises et les savoirs entre tous les pays de la région par l'intermédiaire de tables rondes, de symposiums et de panels de discussion. La mise à disposition de bases de données est un bon exemple, et les discussions ont aussi porté sur les réglementations judiciaires.
- Améliorer les instituts de droit et la formation professionnelle des avocats et des juges. Cela nécessitera une plus grande collaboration entre les autorités judiciaires, les agences internationales et les OSC.
- On constate dans tous les pays de la région la nécessité d'une modernisation technique des tribunaux, d'une intensification du traitement informatique des données administratives relatives aux tribunaux et de la mise en place de bases de données accessibles concernant les dispositions juridiques et les jugements.
- Le soutien des médias aux efforts visant à la réforme et à l'indépendance des institutions judiciaires a également été souligné.
- Dans les pays où les juges sont privés de la liberté d'association, il est nécessaire d'organiser un travail de plaidoyer en vue de leur restituer ce droit. Il faut aussi développer la collaboration régionale entre les associations de juges.