



Rapport final de clôture du projet d'Appui au CSM

Titre du projet :	Appui au Conseil supérieur de la magistrature
N° Award (ATLAS) :	00123432
Durée du projet :	19 juin 2019 - 31 décembre 2021
Partenaires d'exécution :	PNUD HCDH
Budget total :	890,000.00 USD
Contributions financières des différents bailleurs de fonds :	Gouvernement des Pays-Bas : 332,599.00 USD PNUD (TRAC) : 11,435.00 USD
Liens vers les Outcomes et/ou Outputs de UNDAF/UNSDCF	Le projet relève de l'axe I relatif à la gouvernance démocratique, effet 1 qui prévoit que « les institutions civiles, politiques et administratives soient pleinement opérationnelles, dans le respect des principes universels des droits de l'homme, de démocratie et d'égalité de genre ».
Lien vers le CPD	Produit 1.1 CPD : Les capacités des institutions garantes de l'État de droit sont renforcées, assurant un meilleur accès à la justice et à la sécurité, notamment des plus vulnérables, dans le respect des standards internationaux
Lien vers les ODD	Le projet s'inscrit dans le cadre de la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) 5 (égalité des sexes) et 16 (paix, justice et institutions efficaces). Il contribuera notamment à la réalisation des cibles 16.3 (Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité). ¹ Des indicateurs spécifiques à la Tunisie ont été développés dans le cadre de « l'étude de référence sur l'ODD en matière de gouvernance en Tunisie ».

¹ L'indicateur de la cible 16.a est : 16.a.1 Existence d'institutions nationales indépendantes des droits de l'homme, conformément aux Principes de Paris.

	 
Date du rapport :	30 juin 2022
Points focaux auprès des partenaires nationaux :	<u>Conseil supérieur de la magistrature</u> - Mr. Akram Mouhli, responsable coopération internationale 1- Mr. Walid Melki, président du comité de planification et de la recherche
Responsable du projet (PNUD) :	Hela Abouda, Experte nationale en Justice Corrado Quinto, Conseiller technique principal en justice et droits humains

Acronymes et abréviations utilisées :

CSM :	Conseil supérieur de la magistrature
OSC :	Organisations de la société civile
ODD :	Objectif de développement durable
PS :	Plan stratégique
PC :	Plan de contingence
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement

Sommaire :

RAPPORT FINAL DE CLOTURE DU PROJET APPUI AU CSM	1
ACRONYMES ET ABREVIATIONS UTILISEES :	2
SOMMAIRE :	2
HISTORIQUE :	3
RESULTATS DU PROJET APPUI AU CSM :	4
EFFET 1 : LE CSM, SUFFISAMMENT OPERATIONNEL, GARANTIT L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE, LA REDEVABILITE DES MAGISTRATS ET L'ACCESSIBILITE DES JUSTICIABLES A DES SERVICES JUDICIAIRES DISPONIBLES ET DE QUALITE.	5
EFFET 2 : LES POPULATIONS, LES OSC ET LE MILIEU UNIVERSITAIRE SONT SENSIBILISES AU ROLE DU CSM ET A LA QUESTION DE L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE	7
EFFET 3 : LA COOPERATION INTERNATIONALE DU CSM AVEC LES INSTITUTIONS HOMOLOGUES EST RENFORCEE	8

DEFIS DE MISE EN ŒUVRE ET REPONSES DU PROJET :	9
LEÇONS A RETENIR DU PROJET APPUI AU CSM EN TUNISIE :	9

Historique :

En traduction du principe contenu dans le premier axe de la vision stratégique de la réforme du secteur de la justice 2015-2019 (prolongée jusqu'à 2021) relatif à la thématique : « Indépendance et autonomie du pouvoir de la justice », le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) s'est engagé dans un processus de réforme, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH), pour mettre en œuvre les dispositions y afférentes prévues dans la Constitution de 2014, notamment son chapitre V qui a institué un pouvoir juridictionnel sophistiqué et novateur, à savoir (i) trois ordres (articles 106-117 de la constitution) : la justice judiciaire, la justice administrative et la justice financière, chapeautés par le Conseil supérieur de la magistrature et (ii) la justice constitutionnelle représentée par la Cour constitutionnelle (articles 118-124).

Les années 2020 et 2021 ont été des années critiques au niveau sanitaire avec la pandémie du COVID-19, qui a engendré diverses répercussions sur le plan politique, économique et social du pays. La gestion des projets de partenariat n'était pas à l'abri de ces répercussions notamment le projet d'appui au CSM, cette institution qui a fait face au défi d'assurer la continuité des services des tribunaux tout en protégeant les justiciables, les magistrats et le personnel des tribunaux des risques de contagion. À ce défi, se sont ajoutées les tensions qu'a connu le secteur de la justice, notamment avec la grève des magistrats et l'éclatement d'une grave affaire de suspicion de corruption et de terrorisme impliquant de hauts magistrats.

La grève des magistrats, la plus longue enregistrée dans l'histoire de la magistrature en Tunisie, a été entamée le 16 novembre 2020 et n'a été suspendue que le 18 décembre 2020, soit 33 jours, occasionnant surtout des reports d'audiences et des perturbations importantes des divers services judiciaires et provoquant des mécontentements de la population et des acteurs de la chaîne judiciaire à l'instar des avocats.

Cette grève a été déclenchée suite au décès de trois magistrats parmi les 250 magistrats atteints par la COVID-19 en raison notamment de la forte affluence des tribunaux et de l'absence des dispositifs de protection nécessaires contre le Coronavirus.

Selon le syndicat des magistrats tunisien (SMT), la grève des magistrats a pour objectifs de protester contre la situation sanitaire et les conditions de travail déplorables dans les tribunaux ainsi que la détérioration de la situation financière des juges et la réforme de la justice qui piétine.

De plus, fin novembre 2020, le Conseil de l'ordre judiciaire a décidé de lever l'immunité au premier président de la Cour de cassation M. Taieb Rached et de charger le parquet auprès du tribunal de première instance de Tunis d'enquêter sur les fuites de données suite à des suspicions de crimes en rapport avec les affaires d'assassinat des activistes politiques Chokri Belaid et Mohamed Brahmi ainsi que des celles de crimes de corruption financière et de terrorisme.

Cette affaire a contribué à aggraver les clivages au sein du CSM et a permis à la crise de persister et de s'amplifier, dès le début de l'année 2021, avec la campagne menée contre les juges et la mise en cause de leur transparence et intégrité, ce qui a contribué à déstabiliser le CSM et a même conduit certains à considérer que ce dernier est complice en ralentissant le processus du conseil de discipline. Une pression qui a mené le parquet à demander une audition du juge Taieb Rached concernant ces soupçons de corruption et ces accusations de blanchiment d'argent le 28 janvier 2021. Quant au CSM, le Conseil de l'ordre judiciaire a décidé, vendredi 20 août 2021, de suspendre le premier président de la Cour de cassation Taïeb Rached de ses fonctions en attendant d'examiner son affaire et de déférer immédiatement l'affaire devant le ministère de la Justice pour prendre les procédures adéquates à son encontre conformément aux dispositions de l'article 63, paragraphe 2 de loi du CSM.

Toutes ces circonstances ont aggravé les divisions au sein du CSM quant à la gestion de cette crise et des dossiers prioritaires de la lutte contre la corruption et l'instauration de la confiance du citoyen dans le système judiciaire et juridictionnel.

De plus, suite à l'annonce du nouveau mouvement judiciaire de l'année 2021, le CSM a été vivement critiqué par l'Association des magistrats tunisiens (AMT), qui a affirmé dans un communiqué public que les procédures de ce mouvement n'ont pas été accompagnées d'un rapport explicatif pour l'opinion publique judiciaire et celle nationale. Dans ce contexte, l'association des magistrats a fait observer que le CSM n'a pas respecté, pour le mouvement de l'année 2021, le minimum de travail participatif. Ainsi, le mouvement judiciaire a manqué de transparence étant donné que le CSM a omis de publier certains documents dont notamment les tableaux d'ancienneté dans le corps judiciaire et les demandes de fonctions.

Ainsi, considérant les aspects évoqués ci-dessus, il est aisé d'affirmer que le CSM a produit un bilan plutôt négatif depuis sa mise en place, surtout qu'il avait sciemment opté pour ne pas profiter de l'opportunité de partager et de mettre en valeur son plan stratégique (élaboré avec l'appui du projet conjoint PNUD-HCDH), de montrer sa vision stratégique de réforme du secteur de la justice et de renforcer la confiance des citoyens dans la justice en mettant en valeur son rôle de garant de l'indépendance de la justice.

Confronté à tous ces enjeux expliqués ci-dessus, le projet conjoint PNUD-HCDH d'appui au CSM a connu des difficultés d'exécution de la majorité des activités prévues, dont certaines ont été annulées *in extremis* par le Conseil. La communication avec le CSM, bien que maintenue à travers les canaux habituels, n'a pas permis d'aider ce dernier à adopter une démarche adéquate pour aller de l'avant dans la mise en œuvre des contenus du projet conjoint d'appui. Ainsi, la programmation et la planification des activités ont été marquées par des annulations ou reports répétés malgré les efforts continus de montrer la valeur ajoutée de l'appui et l'accompagnement dans ce processus important de réforme du secteur de la justice et les diverses relances effectuées informellement et formellement auprès des acteurs clés au sein du Conseil.

RÉSULTATS DU PROJET APPUI AU CSM :

L'impact escompté du projet conjoint PNUD-HCDH d'appui au CSM a consisté à contribuer à assurer que la population bénéficie d'un système judiciaire indépendant et intègre. Cet impact serait atteint

notamment par la conjugaison de trois effets (outcomes) complémentaires et interdépendants, à savoir :

- a. Effet 1 : Le CSM, suffisamment opérationnel, garantit l'indépendance de la magistrature, la redevabilité des magistrats et l'accessibilité des justiciables à des services judiciaires disponibles et de qualité.
- b. Effet 2 : Les populations et les organisations de la société civile sont mieux informées du rôle du CSM et à l'indépendance de la justice.
- c. Effet 3 : La coopération internationale du CSM avec les institutions homologues est renforcée.

Depuis son lancement en 2019, le projet conjoint PNUD/HCDH a pu, malgré toutes les difficultés d'exécution listées ci-dessus, avancer sur certaines réalisations.

En 2019, les étapes préparatoires du projet ont été mis en place et le travail sur la planification stratégique a été lancé. Il s'agissait du premier plan stratégique d'un CSM nouvellement élu et qui a nécessité une grande attention quant aux choix de sa vision globales et de ses axes d'intervention.

En 2020, les étapes essentielles à l'indépendance de la magistrature sont finalisées. Le plan stratégique et le plan opérationnel du CSM pour la période 2020-2023 a été finalisé et validé par l'ensemble des 45 membres. L'organigramme du CSM (validé en 2019) est mis en œuvre, permettant de pallier l'absence de structures administratives fixes qui limitaient la performance du Conseil. Les organes du secrétariat général sont mis en place pour faciliter le travail de l'administration, sur décision du président du Conseil. Des éléments de plaidoyer et arguments pour l'élaboration des réformes sont mises en œuvre à travers des conférences thématiques, conformément aux attributions du CSM. Une note conceptuelle préparée et validée par le CSM sur le fonctionnement et attributions du ministère public (parquet), en arabe et traduite en français, ainsi qu'une note de recherche en droit comparé sur le ministère public sont produites. En vue de permettre la sensibilisation des citoyens, milieu universitaire et associations sur l'importance de l'indépendance de la justice et sur le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, le processus de l'enquête de perception sur ces thématiques est lancé. Cette enquête, validée par les membres du CSM, comprend notamment des questions relatives à l'indépendance de la magistrature, l'intégrité, la corruption, les difficultés de bénéficier d'une justice de qualité et équitable. En réponse à la pandémie Covid-19, un plan de contingence définissant les activités prioritaires assurant la continuité des services du CSM est élaboré d'une manière participative et validé. Il a permis aux services d'accueil, au bureau d'ordre et aux salles de réunion d'être opérationnels. Des matériels de protection (savons, désinfectants, kits de protection, thermomètres, masques, etc.) sont fournis et les locaux sont équipés de panneaux de séparation en plexiglass.

EFFET 1 : LE CSM, SUFFISAMMENT OPÉRATIONNEL, GARANTIT L'INDÉPENDANCE DE LA MAGISTRATURE, LA REDEVABILITÉ DES MAGISTRATS ET L'ACCESSIBILITÉ DES JUSTICIAIRES À DES SERVICES JUDICIAIRES DISPONIBLES ET DE QUALITÉ.

Cet effet concerne l'appui des capacités du CSM logistiques et organisationnelles et celle de la planification afin de lui permettre les outils nécessaires pour assurer sa mission principale à savoir la garantie de l'indépendance de la magistrature.

Dans ce cadre, les résultats suivants sont atteints :

- Sur le plan d'amélioration de ses capacités de planification et de programmation, le CSM s'est doté d'un plan stratégique, précisant notamment sa vision, ses objectifs et ses priorités conformément à son mandat. Le document du dit-plan et ses contenus ont été validés par les membres du Conseil. Également, le CSM, dans une logique d'adaptation aux circonstances exceptionnelles de la pandémie et pour assurer la continuité de ses services, a préparé un plan de contingence en harmonie avec les contenus spécifiques de son plan stratégique. Aussi, l'amélioration des capacités du Conseil a englobé l'appui à l'organisation interne a été assurée et ce en renforçant les compétences du secrétariat général dans son projet de numérisation des services.
- Sur le plan de l'amélioration de ses capacités techniques d'actions, le CSM a amélioré son approche d'évaluation de la carrière des magistrats à travers la mise à jour des critères d'évaluation suivis et la formation de 11 magistrats membres du Conseil en légistique. Aussi, un appui à la planification de l'organisation de la conférence internationale sur le ministère public a été assuré.

Détail des résultats de l'Effet 1 par produits :

Produits	Données de référence	Cibles fixées	Résultats à la date du rapport
Produit 1.1 : les capacités du CSM en matière de planification sont renforcées	Pas de revue mi-annuelle. Pas de personnel des services administratifs formé en planification, en programmation et budgétisation	50 % des personnes formées disposant des connaissances et compétences en planification et de budget	Plan stratégique du CSM élaboré et validé (en interne); Capacités des 45 membres du CSM en planification stratégiques renforcées
Produit 1.2 : les capacités du CSM en matière d'organisation interne sont renforcées	Pas d'organigramme. Pas de règlement intérieur. Personnel des services administratifs non formé	Organigramme et règlement intérieur approuvés ; Au moins 10 personnes formées	Organigramme et règlement intérieur élaboré
Produit 1.3 : les moyens logistiques du CSM sont accrus	Le CSM vient d'occuper les nouveaux locaux qui nécessitent un aménagement pour les adapter aux besoins du CSM. Diagnostique des besoins en	La salle principale de conférence et de réunion est aménagée et équipée	(un autre partenaire a assuré l'équipement)

	aménagement et équipement		
Produit 1.4 : les mises en œuvre des attributions de l'assemblée générale du CSM notamment en matière de plainte sont appuyées	Aucune consultation nationale. Pas de mécanisme de plainte. Pas de conférence thématique	Au moins une proposition de réforme légale concertée conforme aux standards internationaux ; Disponibilité d'un mécanisme de plainte ouvert aux citoyens	N/A
Produit 1.5 : L'intervention du CSM en matière de mouvement conformément aux standards internationaux est appuyée	200 recours en 2017/2018	Réduction de 50% des objections et recours	Cible partiellement atteinte 137 recours 2019/2020 169 recours 2020/2021

EFFET 2 : LES POPULATIONS, LES OSC ET LE MILIEU UNIVERSITAIRE SONT SENSIBILISÉS AU RÔLE DU CSM ET À LA QUESTION DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Cet effet vise à renforcer les connaissances de la population, la société civile et le monde académique sur les thématiques liées à l'indépendance de la justice et le rôle du CSM afin d'avoir une compréhension commune des concepts et un suivi efficace des performances de l'institution mandatées pour veiller sur la garantie d'un bon fonctionnement du service de la justice.

Ce travail à commencer par la réalisation d'une enquête de perceptions sur l'indépendance de la magistrature et la connaissance/confiance dans le CSM et qui serviront de base pour établir des actions de sensibilisation des populations au mandat du CSM à travers les réseaux des organisations de la société civile active dans le domaine de la justice et accès aux droits. Sur le plan de la réalisation, il y a lieu de mentionner la réalisation d'une enquête de perceptions sur l'indépendance de la justice et le rôle du CSM en mars 2021.

Toutefois, il n'a pas été possible, pour des raisons liées à la crise dans laquelle le CSM s'est retrouvé et qui a impacté son fonctionnement ordinaire et ses initiatives voire ses relations avec le pouvoir exécutif, d'engager l'exploitation des résultats de cette enquête à travers une analyse conjointe approfondie et l'identification des orientations prioritaires et essentielle pour se positionner par rapport aux perceptions de la population tunisienne quant au renforcement de l'indépendance de la magistrature et la communication. Ainsi, seul un rapport interne descriptif et analytique des résultats de l'enquête, sans appropriation de la part des membres du CSM (et par voie de conséquence non diffusé/publié) a été produit. Le non-partage des résultats de l'enquête a ainsi empêché la réalisation des campagnes d'information et de sensibilisation prévues (dans le document du projet) ciblant la

population autour de la promotion de visibilité du CSM, de l'indépendance de la magistrature et de l'intégrité du système de justice.

Détail des résultats de l'Effet 2 par produits :

Indicateurs	Données de référence	Cibles fixées	Résultat à la date du rapport
Produit 2.1 : l'engagement et le rôle de la société civile et du milieu universitaire dans l'appui au CSM est soutenu	Nombre de représentants d'OSC formés insuffisant ; Faible pourcentage de représentants des OSC connaissant l'organisation de la justice et son indépendance ; Pas de partenariat avec les OSC	30 OSC de divers horizons (droits de l'homme, justice, médias etc.) partenaires du CSM	N/A
Produit 2.2 : les populations sont informées sur le mandat du CSM par les organisations de la société civile	Pas d'enquête de perception	Elaboration d'une enquête de perception ; Implication des OSC dans la campagne de sensibilisation pour atteindre l'objectif de 2021 ; Préparation des spots	Une enquête réalisée, résultats non partagés

EFFET 3 : LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DU CSM AVEC LES INSTITUTIONS HOMOLOGUES EST RENFORCÉE

Cet effet a été conçu pour appuyer le CSM, nouvellement créé, dans sa politique de coopération internationale afin de renforcer sa position et de profiter des expériences comparées des institutions homologues dans le monde. Cela a été planifié à travers l'appui de l'initiative du CSM de mettre en place une organisation africaine des conseils de magistrature, une initiative qui n'a jamais vu le jour malgré les efforts du projet à mettre à la disposition du CSM tout l'appui logistique nécessaire. Cet effet a aussi concerné la facilitation des échanges d'expérience et savoir faire des membres du CSM avec leurs homologues étrangers. A cet effet, seule une visite du Conseil supérieur de la magistrature auprès du Conseil d'Etat italien a été réalisée en décembre 2019.

Détail des résultats de l'Effet 2 par produits :

Indicateurs	Données de référence	Cibles fixées	Résultat à la date du rapport
-------------	----------------------	---------------	-------------------------------

Produit 3.1 : la création d'une organisation africaine et une organisation arabe des Conseil de Magistrature est appuyés	L'idée de créer une organisation africaine et arabe est encore au stade embryonnaire. Besoin d'une stratégie de communication et un package communication	Au moins 5 institutions similaires qui adhèrent à l'initiative dans sa phase de démarrage ; Stratégie de communication mise en place.	N/A
Produit 3.2 : Les échanges d'expérience et de savoir des membres du CSM avec leurs homologues étrangers sont facilités	Actuellement des expériences internationales d'administration indépendante de la justice. Analyse des expériences comparés	Au moins 50% des membres estiment mieux connaître les expériences internationales d'administration indépendante de la justice	Une visite d'échange réalisée

DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE ET RÉPONSES DU PROJET :

- Absence de réactivité du CSM quant à la planification et l'exécution des différentes activités planifiées.
 - Le projet a continué à relancer le CSM et à appuyer le secrétariat général dans la gestion interne et la numérisation du travail.
- La crise Covid a entravé la présence des membres du Conseil et la continuité du travail.
 - Le projet a appuyé le CSM dans l'achat de matériel de désinfection et d'isolation pour les salles de réunions qui ont permis d'assurer des réunions en présentiels surtout concernant le mouvement judiciaire.
- Insuffisance de capacités techniques et de ressources humaines spécialisées en matière de critères d'évaluation des magistrats.
 - Le projet a mis à la disposition du CSM un expert national pour appuyer le comité de planification stratégique dans la révision des critères d'évaluation des magistrats et l'amélioration du mouvement judiciaire.
- Manque de visibilité du travail du CSM et de communication externe.
 - Le projet a proposé une formation en communication pour les membres du Conseil et le comité de presse et d'information. Il a aussi planifié la présentation du plan stratégique élaboré pour montrer la vision du CSM durant son mandat.

LEÇONS À RETENIR DU PROJET APPUI AU CSM EN TUNISIE :

L'expérience tunisienne en matière d'indépendance de la justice a été marquée par un certain nombre d'obstacles :

- La difficulté d'arriver à un consensus au sein de l'assemblée plénière du CSM entre les différents membres du Conseil ce qui a entravé la prise de décisions relatives aux diverses questions soumises à son examen ou examinées. Ceci a concerné l'avancement du projet

conjoint PNUD-HCDH d'appui et a sensiblement réduit la performance de ses résultats, pourtant élaborés conjointement entre l'équipe du projet et le CSM en 2018-2019.

- Le choix suivi par le CSM d'une ouverture fortement limitée sur l'environnement institutionnel et social du pays, justifiée par une volonté de renforcer en priorité les capacités du Conseil (de création récente) à se structurer et se doter d'une autorité à même de l'aider à se positionner comme étant le garant de l'indépendance de la justice. Ce choix suivi (non communiqué officiellement) a sensiblement impacté deux dimensions importantes (inscrites dans le projet d'appui) à savoir (i) la politique communicationnelle du Conseil ainsi que (ii) la collaboration avec la société civile pour une meilleure visibilité et notoriété.
- Le retard de l'adoption du règlement intérieur du CSM, malgré qu'il fût élaboré dans le cadre du projet d'appui, a apporté beaucoup de reproches quant à la volonté du CSM de laisser certains magistrats échapper aux sanctions.