

Usages sociaux de la justice transitionnelle en Tunisie : à qui profite le statut de " région-victime " ?

Alia Gana

▶ **To cite this version:**

Alia Gana. Usages sociaux de la justice transitionnelle en Tunisie : à qui profite le statut de " région-victime " ?. Éric Gobe. Justice et réconciliation dans le Maghreb post-révoltes arabes, Karthala, pp.121-137, 2019, 978-2-8111-2695-7. halshs-02432356

HAL Id: halshs-02432356
https://shs.hal.science/halshs-02432356

Submitted on 9 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

This publication has received funding from the European Research Council (ERC) under the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme (grant agreement n° 695674).

Cette publication a bénéficié du soutien financier de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Usages sociaux de la justice transitionnelle en Tunisie : à qui profite le statut de « région-victime »?

Alia GANA[1]

En définissant les régions « marginalisées » comme victimes collectives potentielles, l'article 10 de la loi de justice transitionnelle tunisienne a ouvert la voie à la possibilité pour des groupes représentant des entités territoriales de demander le statut de région-victime et des réparations pour les « injustices subies ». En vertu dudit article, plusieurs associations de la société civile ont saisi cette occasion pour déposer des dossiers auprès de l'Instance vérité et dignité (IVD), au nom de régions ou de groupes de populations victimes de marginalisation ou de préjudices liés à des politiques de développement. Cherchant à se positionner dans les espaces ouverts par les bouleversements politiques et s'érigeant comme porte-parole des « régions-victimes », plusieurs associations se sont saisies du nouveau dispositif de la justice transitionnelle. Elles en ont fait un instrument de plaidoyer et de pression sur les pouvoirs publics, ainsi qu'un moyen de captation de ressources à travers leur insertion dans des réseaux internationaux d'ONG spécialisées.

Fondé sur un suivi de la presse et des entretiens auprès de responsables de l'IVD et de représentants d'organisations de la société civile et d'experts, ce texte propose d'explorer les enjeux de l'intégration des droits économiques et sociaux dans la justice transitionnelle, d'en identifier les usages sociaux, ainsi que les logiques et les stratégies des acteurs qui s'insèrent dans ce processus au nom de la défense des victimes de violation des droits économiques et sociaux. Il s'agit également de cerner les problèmes posés par l'élargissement du champ de compétences de l'IVD et d'examiner les conséquences en matière de traitement de la question sociale et régionale.

La question territoriale et la transition politique

En partant des régions de l'intérieur et des zones rurales, la « révolution » tunisienne a mis en lumière les profondes fractures sociales et territoriales qui ont accompagné les processus de développement en Tunisie (Daoud, 2011; Gana *et al.*, 2012). Sans avoir occupé une place importante dans le débat politique post-révolution, la question sociale, en particulier l'emploi, et celle du développement régional ont continué de susciter d'importants mouvements de protestations et de faire l'objet de surenchères politiques. Ainsi, la question des inégalités

[1] Gana Alia, sociologue, directrice de recherche au CNRS, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, LADYSS, Paris.

régionales, placée au centre des mobilisations de Kasbah 2 et 3[2], a fait l'objet d'instrumentalisations politiques, notamment lors de la mise en place de la « Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (HIROR). Les pressions exercées ont permis de corriger la composition initiale de l'instance en vue d'une meilleure représentation des régions défavorisées, foyers de la révolte populaire (Bras, Gobe, 2017). Par ailleurs, lors de l'élaboration de la loi électorale pour le scrutin de l'Assemblée nationale constituante (ANC), c'est une logique de discrimination positive qui a présidé à la détermination du nombre de sièges affectés à chaque circonscription électorale, ce qui a permis à plusieurs circonscriptions du Sud et du Centre- Ouest du pays, bien que moins peuplées, d'avoir un nombre de sièges équivalent à des circonscriptions plus peuplées[3] (Gana, Van Hamme, 2016; Gobe, 2017). Si les mobilisations pour faire entendre la voix des groupes et des régions favorisés n'ont pas' encore trouvé de traductions concrètes dans l'action publique de développement, elles n'ont pas manqué cependant d'exercer leur influence sur l'élaboration du nouvel arsenal législatif post- révolution.

L'intégration des droits économiques et sociaux dans la constitution tunisienne et la loi sur la justice transitionnelle

Alors que la constitution tunisienne de 1959 était plutôt silencieuse sur les droits économiques et sociaux, celle promulguée le 27 janvier 2014 les intègre de manière importante. Fruit d'un contexte révolutionnaire, mais aussi de compromis entre divers courants politiques, la loi fondamentale de 2014 renferme un large éventail de divers droits économiques, sociaux et culturels : la liberté de constituer des syndicats, la garantie du droit syndical y compris du droit de grève, le droit à la santé et le droit à une couverture sociale, le droit à l'enseignement, le droit au travail, le droit à la culture et à la liberté de création, le droit à l'eau, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, etc.

L'intégration de cette diversité de droits n'est pas étrangère aux actions de plaidoyer mises en œuvre par différentes associations de défense des droits de l'Homme et, de manière plus générale, aux pressions exercées par les forces sociales se réclamant des principes de l'égalité et de la justice sociale. À cet égard, des analystes (Maaouia-Kacem, 2015 ; Baccouche, 2016) soulignent l'approche plutôt sociale des droits et des libertés dans la constitution tunisienne de 2014. Selon Sarra Maaouia-Kacem, cette constitution « se réfère, entre autres, au principe de justice sociale en tant que fondement de l'unité nationale mais également en tant qu'objectif dont l'État doit assurer la réalisation ». Y figurent ainsi la protection des groupes sociaux vulnérables, y compris des

[2] Mobilisations protestataires à l'initiative de jeunes des régions défavorisées avec occupation de la place du gouvernement à Tunis (Kasbah) qui se sont déroulées en février 2011 pour Kasbah 2 et en avril 2011 pour Kasbah 3.

[3] Les problématiques régionales ont ressurgi aussi à travers les résultats des élections de l'ANC (23 octobre 2011) qui se sont traduits par de fortes différences de participation et de choix électoraux entre les métropoles côtières et l'intérieur et par un vote qui a marginalisé les acteurs à l'origine de la révolte populaire, en particulier dans les régions du Centre-Ouest et du Nord-Ouest.

régions délaissées. Dans le chapitre premier consacré aux principes généraux, l'article 12 proclame l'engagement de l'État à œuvrer à la réalisation de la justice sociale, du développement durable et de l'équilibre régional. De plus, la constitution prévoit une nouvelle organisation du pouvoir local accordant une plus grande autonomie aux collectivités locales, la décentralisation étant considérée comme un moyen permettant d'éliminer les causes principales du déséquilibre régional. L'article 14 énonce, en effet, l'engagement de l'État à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État.

C'est également sous la pression des organisations de défense des droits humains et sociaux, soutenues par des ONG internationales, que la loi organique sur la justice transitionnelle (n° 2013-53 du 24 décembre 2013) intègre les droits économiques et sociaux et étend la notion de victime aux régions. Cette loi propose en effet une approche globale pour répondre aux violations passées des droits humains. Elle prévoit la responsabilité pénale en instaurant des chambres spécialisées au sein des tribunaux de première instance pour juger des affaires de violations graves des droits humains (article 8) ainsi que la création d'une Instance vérité et dignité (IVD)[4], chargée d'œuvrer pour la recherche de la vérité sur les violations des droits humains commises durant une période comprise entre juillet 1955 et décembre 2013. Outre la torture et les assassinats politiques, l'IVD a parmi ses attributions les crimes économiques et sociaux, qui sont directement liés à la marginalisation des régions intérieures.

Ainsi, la loi relative à la justice transitionnelle définit les régions marginalisées comme de possibles victimes collectives. Selon l'article 10 de la loi organique, est considérée comme victime « toute personne ayant subi un préjudice suite à une violation commise à son encontre au sens de la présente loi, qu'il s'agisse d'un individu, d'un groupe d'individus ou d'une personne morale mais aussi toute région ayant subi une marginalisation ou une exclusion organisée ». Comme le souligne Kora Andrieu (2015), « cette dernière définition ouvre théoriquement la voie à des formes de réparations collectives ou de programmes de développement spécifiques pour les gouvernorats de l'intérieur du pays ». En tout cas, l'article 10 offre la possibilité à des régions de constituer et de déposer des dossiers auprès de l'IVD en vue d'obtenir le statut de région-victime et des réparations pour les « injustices subies ».

Le rôle des ONG dans l'opérationnalisation de la notion de « région-victime »

Il est important de souligner ici aussi le rôle joué par les organisations de la société civile et les ONG internationales dans l'élargissement de la notion de victime aux régions. Parmi les ONG internationales actives dans le domaine de la justice transitionnelle figure l'organisation Avocats sans frontières, ONG internationale basée à Bruxelles et qui a ouvert une mission permanente en

[4] Selon la loi organique du 24 décembre 2013, l'IVD est chargée de « traiter les atteintes aux droits de l'Homme commises par le passé, en en dévoilant la vérité, en demandant des comptes à leurs auteurs, en en dédommageant les victimes et en les rétablissant dans leurs droits, et ce, dans le but de la réalisation de la réconciliation nationale ».

Tunisie en 2012. Son action en Tunisie vise à renforcer les acteurs de la société civile travaillant dans le secteur de la justice transitionnelle et à contribuer à leur mise en réseau « en vue de formuler une stratégie et des recommandations de traitement du passé et participer au débat sur la justice transitionnelle ». Elle a joué un rôle de premier plan dans la mise en réseau de plusieurs associations et dans la clarification des questions procédurales relatives à la notion de « région-victime », notamment en impulsant la constitution d'un dossier présenté par le Forum tunisien des droits économiques et sociaux (FTDES) au nom de la région de Kasserine. Parmi les autres acteurs importants de la diffusion du modèle de justice transitionnelle et de la notion de « région- victime », il faut aussi mentionner le Kawakibi Democracy Transition Center (KADEM), ONG régionale, à l'échelle du monde arabe, basé d'abord à Amman, puis transféré à Tunis en 2011. Le KADEM s'est fixé pour mission de renforcer la contribution des sociétés civiles arabes aux processus de transition démocratique, notamment à travers la mise en place d'un centre d'échange d'expertises et d'actions de formation et de recherche en faveur des associations. Un de ses projets phare est le « Baromètre de la justice transitionnelle » projet de recherche-action conduit en collaboration avec le Centre pour les droits de l'Homme appliqués de l'Université de York (Grande-Bretagne) et l'ONG internationale Impunity Watch basée à La Haye. Cette recherche, axée plus spécifiquement sur le statut de « région-victime » et inscrite dans une approche participative, a permis de clarifier la définition de la zone victime et d'appuyer deux associations dans le montage de dossiers présentés à l'IVD.

Bénéficiant de l'appui d'ONG internationales ou d'institutions de coopération internationale ou bilatérale, plusieurs associations tunisiennes, regroupées en réseaux, se sont inscrites dans le processus de justice transitionnelle pour développer des actions de plaidoyer et de formation ou pour prendre en charge la constitution de ces dossiers au nom de « régions-victimes ».

Le premier dossier de « région-victime » a été déposé à l'IVD par le Forum tunisien des droits économiques et sociaux (FTDES) avec l'appui de l'ONG internationale Avocats sans frontières (ASF) en juin 2015 au nom du gouvernorat de Kasserine, un des principaux foyers de la révolution et de la contestation sociale depuis la chute du régime de Ben Ali. D'autres collectifs ont suivi. Des dossiers ont été déposés par deux associations de Sidi Bouzid (représentant les localités de Menzel Bouzayane et de Regueb), région du Centre-Ouest d'où est partie la révolution tunisienne. Deux ONG locales ont également constitué un dossier au nom de la délégation d'Aïn Draham (Nord- Ouest de la Tunisie) avec l'appui du Baromètre de la justice transitionnelle et du centre KADEM. D'autres dossiers relatifs à des causes plus spécifiques ont été présentés par des associations de Gafsa et de Sfax au nom des victimes de la pollution liées à l'industrie des phosphates, en vue de demander des réparations pour les dommages en matière de santé subis par les populations concernées dans les deux villes. Au total, 220 dossiers de « régions ou zones victimes » auraient été déposés à l'IVD, y compris par des groupes non constitués en associations.

Afin d'analyser les enjeux de l'inscription des associations de la société civile dans le processus de justice transitionnelle et de rendre compte des problèmes d'opérationnalisation du statut de « région-victime », nous nous appuierons principalement sur l'exemple des dossiers de Kasserine et d'Aïn Draham, constitués par des associations dont les approches, assez différentes, illustrent les difficultés de mise en œuvre des demandes de réparations collectives.

Le FTDES et le dossier de Kasserine « région-victime »: une approche technique et top-down

Comme déjà indiqué, le dossier de Kasserine « région-victime » a été le premier dossier constitué en vertu de l'article 10 de la loi sur la justice transitionnelle et déposé auprès de l'IVD par le FTDES.

Il convient tout d'abord de rappeler que Kasserine, située dans le Centre- Ouest de la Tunisie, figure parmi les régions les plus pauvres du pays. La ville, chef-lieu du gouvernorat du même nom, a été l'un des principaux foyers de la révolte populaire de 2010 et a payé un lourd tribut à la révolution. C'est la région où l'on recense le plus grand nombre de « blessés et de martyrs de la révolution » et celle d'où provient le plus grand nombre de dossiers de victimes déposés à l'IVD. Depuis 2010, la ville de Kasserine est secouée par d'importantes mobilisations qui dénoncent l'attentisme des pouvoirs publics, leur incapacité à répondre aux revendications en matière d'emploi et le traitement avant tout sécuritaire des problèmes de la région. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'initiative du FTDES de constituer le dossier de Kasserine « région-victime ».

Le Forum est une ONG tunisienne créée en 2011 qui travaille sur les thématiques des droits économiques et sociaux et des droits des migrants. Il est membre de différents réseaux internationaux dont notamment la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) et Migreurop[5]. Même si le Forum met en exergue son indépendance vis-à-vis des partis politiques, il est de notoriété publique qu'il est proche des réseaux de la centrale syndicale UGTT, ainsi que des réseaux altermondialistes, en particulier du Forum social mondial.

La logique qui a présidé à l'initiative de demander le statut de « région- victime » pour Kasserine, telle qu'elle ressort des entretiens menés avec les responsables du Forum, partait du constat que l'action de l'IVD ciblait prioritairement les victimes individuelles. Pour le FTDES, il était nécessaire de corriger ce biais, en saisissant l'opportunité offerte par l'article de 10 de la loi organique de constituer un dossier au nom d'une région reconnue comme ayant été délaissée par les politiques publiques, voire comme ayant fait l'objet d'une discrimination intentionnelle de la part de l'État. L'objectif visé est formulé de manière très claire par les responsables du Forum et leurs partenaires internationaux. Il est : de permettre à la région de Kasserine d'être reconnue comme ayant fait l'objet d'une marginalisation systématique de la part du régime. Nous avons voulu pointer la nécessité en justice transitionnelle de prendre en compte prioritairement les

[5] Réseau d'associations européennes et africaines actives dans le soutien aux migrants.

phénomènes et les facteurs à l'origine de la Révolution, à savoir les inégalités socio-économiques et les disparités régionales. C'est seulement comme cela que la justice transitionnelle pourra réellement œuvrer en faveur de la non répétition du passé et de la résolution des conflits[6].

Autrement dit, l'objectif visé ici est de se saisir du processus de justice transitionnelle pour remettre en avant la question sociale et replacer au centre du débat politique et de l'action publique les problématiques de développement ; autant de questions qui avaient été marginalisées dans le processus de transition en faveur de celles relatives au changement politico-institutionnel.

Comme déjà indiqué, pour la constitution du dossier de Kasserine « région- victime » le FTDES a bénéficié de l'appui d'une ONG internationale, Avocats sans frontières (ASF). Dans le choix du gouvernorat de Kasserine, le FTDES met en avant une connaissance fine des problématiques de la région et les importants relais dont il dispose : une section locale du Forum, un réseau d'associations de la société civile et surtout le fait de pouvoir compter sur l'appui de la section régionale du syndicat UGTT.

L'approche mise en œuvre pour l'élaboration du dossier est revendiquée comme participative. Des réunions ont été organisées avec les représentants des différentes organisations intervenant dans la région et ont associé également les autorités régionales (gouverneur et administration). Mais le mémoire qui en a résulté s'appuie surtout sur une analyse documentaire qui fait référence essentiellement à des rapports officiels portant sur les inégalités régionales et produits par l'administration, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement[7]. Les éléments du dossier, qui, il faut le mentionner, a été rédigé par une consultante belge rémunérée par ASF, mettent en avant des indicateurs socioéconomiques (chômage, accès aux services publics, niveau d'éducation, proportion des investissements publics). Il s'agit de démontrer que le gouvernorat de Kasserine a fait l'objet d'une discrimination systématique, voire intentionnelle, de la part des pouvoirs publics et de pointer la responsabilité de l'État. Sont également discutées les notions de région et d'exclusion sociale. Pour la région de Kasserine, le FTDES a retenu une définition qui assimile la région au gouvernorat (qui correspond en Tunisie à la plus grande unité administrative).

L'objectif des initiateurs de la démarche (FTDES et ASF) est surtout de fournir un exemple type de « région-victime » et de faire en sorte que la reconnaissance de Kasserine comme région marginalisée ayant subi une exclusion puisse faire jurisprudence et susciter des demandes d'autres régions[8]. L'IVD était invitée aussi à recommander des mesures, notamment auprès des instances étatiques, pour traiter les causes et les conséquences de la marginalisation subie par Kasserine et

[6] Alaa Talbi, Conférence de presse du FTDES et d'ASF à l'occasion du dépôt à l'IVD du dossier de Kasserine « région-victime », Hôtel Majestic, Tunis, 16 juin 2015.

[7] Une thèse réalisée par un doctorant tunisien appuyé par la GIZ sert également de référence. On s'étonne de ne pas voir cité parmi les références bibliographiques, les travaux, pourtant très nombreux réalisés par des chercheurs tunisiens ou autres, en particulier des géographes sur ces problèmes de marginalisation et de disparités territoriales

[8] Le dossier a été déposé le 16 juin 2015 à l'IVD qui a confirmé sa compétence pour examiner la situation des « régions-victimes ».

d'autres régions en Tunisie. On comprend ici que la logique qui prime est de recentrer l'attention et de susciter le débat sur la question des discriminations sociales et des disparités territoriales et d'imposer une vision moins idéologique de la justice transitionnelle. D'ailleurs, dans le dossier de Kasserine, la question des réparations n'occupe qu'une place très limitée. Elle est posée essentiellement en termes de nécessité de réorienter les politiques publiques et les stratégies de développement (FTDES, ASF, 2015).

Le Baromètre de la justice transitionnelle et le dossier d'Aïn Draham « région-victime » : une approche de recherche-action

Présentée à l'IVD par deux associations locales, Khmir environnement et développement et Echbal Khmir en février 2016, le dossier de « région- victime » d'Aïn Draham a été impulsé par le Baromètre de la justice transitionnelle (2016). Si comme pour Kasserine, l'initiative est appuyée par un réseau international, la démarche s'inscrit ici davantage dans une approche de recherche-action et se veut participative: Associer les organisations de la société civile au projet d'inscrire Aïn Draham en tant que zone victime, a permis de faire le diagnostic de la situation locale d'une manière participative et de créer un rapprochement et une dynamique entre les diverses associations (Wahid Ferchichi, juriste universitaire et expert auprès du KADEM, cité in Belhassine, 2016).

Chargées du diagnostic et des entretiens avec les habitants de la zone concernée, les deux associations locales, actives dans le domaine du développement économique et culturel, ont bénéficié au préalable d'une formation assurée par le Baromètre de la justice transitionnelle.

À la différence du dossier de Kasserine, la zone victime considérée est ici la délégation d'Aïn Draham, donc une unité administrative plus petite que le gouvernorat, ce qui permet, d'après les responsables du Baromètre, « de travailler d'une manière plus qualitative, d'approfondir la dimension sociologique d'un lieu et même de focaliser sur une partie d'un gouvernorat, sur un village ou un sur quartier ».

L'approche méthodologique s'articule autour deux volets : le premier s'appuie sur une recherche effectuée à partir d'entretiens avec des habitants de la zone concernée. L'objectif était de cerner leurs perceptions des situations vécues et la manière dont ils conçoivent les solutions possibles aux problèmes de l'exclusion.

Le second est plus classique. Il consiste en une comparaison entre les indicateurs de développement humain de la zone et ceux d'autres délégations et régions du pays. Ils font ressortir que la délégation d'Aïn Draham est classée parmi les dernières du pays du point de vue de l'indice régional du développement (0,089 contre une moyenne de 0,291) et que le taux de chômage est presque le double de la moyenne nationale (28 %). Le rapport élaboré vise à démontrer que la zone d'Aïn Draham a bien fait l'objet d'un processus de marginalisation. Il adresse à l'IVD une série de recommandations. Il propose, entre autres, de procéder à une discrimination positive lors de

l'adoption du budget de l'État, de réformer les institutions qui ont été l'instrument direct des violations, tout en accélérant la mise en place des mécanismes de la décentralisation comme le prévoit la nouvelle constitution tunisienne.

Comme dans le cas de Kasserine on remarque que les recommandations à l'IVD conçoivent la question des réparations comme découlant d'une révision des politiques publiques. Mais l'accent ici est mis également sur les réformes institutionnelles et en particulier sur la décentralisation, considérée comme un moyen essentiel de lutte contre les discriminations et les inégalités territoriales.

Dans les deux exemples présentés, il ressort que la constitution des dossiers de « région-victime » sert surtout de plaidoyer en faveur d'une réorientation des politiques publiques et à faire avancer des agendas qui, au départ, n'ont pas vraiment à voir avec la justice transitionnelle. C'est le cas du FTDES, mais aussi des associations locales qui travaillent avec le Baromètre de la justice transitionnelle pour le dossier d'Aïn Draham. Le positionnement dans le champ de la justice transitionnelle est ainsi un moyen de faire pression sur les autorités publiques.

D'ailleurs, le dépôt des dossiers de « régions-victimes » auprès de l'IVD est en général très médiatisé: conférences de presse, communiqués publiés dans les journaux, etc. La justice transitionnelle et l'intégration des droits économiques et sociaux permettent aux associations initiatrices des dossiers de « régions-victimes » de se positionner dans le débat public.

De même pour ces ONG internationales intervenant dans le domaine, la justice transitionnelle et les partenariats établis avec les associations nationales ou locales permettent non seulement de diffuser leurs modèles de traitement des violations des droits humains, mais aussi de donner une légitimité à leurs actions à travers des partenariats établis avec des associations locales ; ces partenariats étant présentés comme garantissant une participation des populations au processus.

Ce que fait la question sociale à la justice transitionnelle

L'intégration des droits économiques et sociaux dans la justice transitionnelle a d'importantes conséquences pour l'Instance vérité et dignité. Tout d'abord, l'extension du statut de victime à des groupes représentant des entités territoriales élargit de manière considérable ses compétences. Elle pose donc de façon aigüe la question des moyens, des ressources humaines et matérielles et de l'expertise nécessaire pour instruire les dossiers concernés : expertise en matière de droits économiques et sociaux, dispositifs de recherche à mettre en place pour cerner les causes profondes des violations de ces droits et pour démontrer le caractère intentionnel de la marginalisation sociale et territoriale. Elle implique aussi d'inscrire dans la durée l'action de l'IVD, alors que ce qui définit la justice transitionnelle est sa nature exceptionnelle et le caractère temporaire de ses mécanismes. Disposant de moyens humains et financiers limités, l'IVD a donc été soumise à une pression accrue pour traiter les dossiers des « régions-victimes ».

Submergée déjà par le traitement des plaintes individuelles (environ 62 000 dossiers reçus), l'IVD a tout d'abord procédé à des consultations afin de définir la stratégie à mettre en place pour établir le statut de « région- victime » et démontrer la responsabilité de l'État. L'élaboration de cette stratégie ayant fait l'objet de tensions au sein de l'IVD et de désaccords avec les associations et les experts consultés, c'est finalement une équipe restreinte qui a traité les demandes reçues. Deux ans après le dépôt des premiers dossiers de « régions-victimes », l'IVD n'avait pas encore arrêté leur nombre de manière définitive (entre 160 et 300 dossiers reçus), sans être véritablement en mesure de confirmer un chiffre. Pour les associations impliquées dans le processus, seulement une trentaine de dossiers auraient été déposés, l'écart entre les deux chiffres s'expliquant par le fait que de nombreux dossiers auraient été constitués par des petits groupes, voire des individus, et qu'ils correspondraient davantage à des demandes de réparations individuelles.

Plusieurs mois ont été nécessaires à l'IVD pour procéder au tri des dossiers et pour déterminer ceux qui sont éligibles à être examinés au titre du statut de « région-victime ». Les critères mis avant par les uns et les autres sont loin d'avoir fait consensus et d'importantes divergences ont opposé les associations qui ont élaboré des dossiers au nom de « régions-victimes » et les responsables de l'IVD. Quels critères fallait-il en effet privilégier ? Les indicateurs de marginalisation économique et sociale, l'exclusion pour cause politique, la marginalisation découlant de pratiques de corruption ? Comment prouver le caractère intentionnel de la marginalisation ? Le souci de démontrer l'intentionnalité de l'État a poussé certains responsables de l'IVD à privilégier la marginalisation pour cause politique ou de corruption au détriment des dimensions sociales de la marginalisation, ce qui a suscité des tensions avec les associations.

Le Réseau tunisien de justice transitionnelle (RTJT) a réclamé à plusieurs reprises la participation des ayants droit et des composantes de la société civile dans la mise en œuvre du processus de justice transitionnelle[9]. À diverses occasions, les associations impliquées ont dénoncé la lenteur du processus, exhortant l'IVD à accélérer le traitement de ces dossiers. Fin janvier 2016 et à la suite de la montée d'un mouvement de protestations qui a secoué la ville de Kasserine, le FDTES et l'ASF ont publié un communiqué appelant l'IVD

« à traiter publiquement et dans les plus brefs délais la question des "régions- victimes" en Tunisie». Les deux associations à l'initiative du dossier de Kasserine ont été rejointes par d'autres associations, dont celles en charge du dossier présenté par la région d'Aïn Draham.

Certaines associations ont regretté le manque de transparence dans l'étude des dossiers des « régions-victimes » et la récupération politique de la justice transitionnelle. La mise en avant de critères liant la marginalisation territoriale à des causes politiques aurait contribué à susciter des dossiers de « régions- victimes » au nom de quartiers ou de villages dont sont originaires des opposants politiques. Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir auprès de l'IVD des

[9] Conférence de presse du RTJT, le 7 mai 2015 à Tunis.

informations précises concernant la nature des dossiers de « régions-victimes » reçus. L'accès à ces données aurait permis une analyse des profils des demandeurs, de la répartition géographique des dossiers, des arguments présentés, des réparations demandées, etc. Les éléments présentés lors de la conférence de clôture de l'IVD les 14 et 15 décembre 2018 font état de 220 dossiers qui « dénoncent les discriminations méthodiques en tous genres dont ont été victimes des quartiers, des villes, des villages, uniquement par mesure de représailles contre une dissidence déclarée de la population au pouvoir » (Belhassine, 2018).

Le déficit de transparence dans la procédure d'instruction des dossiers de « régions-victimes » n'a pas manqué d'alimenter le doute sur les critères retenus pour décider de la recevabilité des demandes et pour démontrer le caractère intentionnel de la marginalisation. Il a contribué également à conforter l'hypothèse de l'instrumentalisation politique des dossiers de « régions-victimes », suggérée par certaines associations. Il révèle en tout cas la difficulté de l'IVD à traiter ces dossiers de manière rigoureuse et dans le temps imparti. La surcharge de travail générée par leur traitement explique sans aucun doute la pression exercée par l'IVD sur les autorités politiques pour prolonger son mandat d'un an[10].

En attendant la publication de son rapport final et des informations plus précises sur les dossiers de « régions-victimes » et leur traitement, les éléments présentés lors du colloque de clôture de l'instance suscitent quelques interrogations. En effet, les préconisations de l'IVD en matière de réparations pour les « régions-victimes » sont formulées en termes généraux ayant trait à des mesures de discrimination positive en faveur des territoires concernés. La présidente de la Commission de réparations de l'IVD a déclaré lors du colloque de clôture de l'instance : À côté des excuses officielles et des formes symboliques de réparations, ces régions ont droit à une meilleure qualité de l'éducation, des services de santé, de l'environnement, d'accès à l'électricité, à l'eau et à la culture.

L'IVD recommande aussi la création, dans les 24 gouvernorats du pays, d'une structure spécialisée chargée de l'évaluation des besoins des victimes et de leur réhabilitation, ainsi que la mise en place d'une instance indépendante pour gérer le fonds d'indemnisation des victimes[11]. Ces recommandations ne sont-elles pas la preuve des limites objectives à la capacité d'une instance à caractère exceptionnel et temporaire comme l'IVD de prendre en charge l'instruction des dossiers de « région-victime » et d'intégrer la question de la violation des droits économiques et sociaux dans son mandat?

Le statut de « région-victime » : une judiciarisation de la question sociale ?

[10] Jusqu'au 31 décembre 2018.

[11] Institué par la loi des finances de 2014, ce fonds n'est pas encore actif. Le projet de loi de finances 2019 prévoit une contribution de l'État de dix millions de dinars (3 millions d'euros). Il est prévu qu'il soit également alimenté par des fonds provenant de particuliers ou d'États.

Après avoir considéré les problèmes posés par l'intégration des droits économiques et sociaux dans la justice transitionnelle, il s'agit d'examiner ce qu'induit ce processus en matière de traitement de la question sociale.

On l'a vu, la justice transitionnelle permet à des acteurs associatifs de se positionner dans le champ politico-institutionnel et de faire avancer leur agenda, qui bien souvent n'a pas de relation directe avec la justice transitionnelle. Mais les conséquences de l'investissement d'acteurs associatifs dans le champ d'action de la justice transitionnelle vont bien au-delà. Nous avons souligné la consolidation d'une expertise internationalisée en matière de justice transitionnelle, regroupant des universitaires, des hommes de droit, d'anciens militants reconvertis. Pour reprendre l'analyse de Sandrine Lefranc (2008), qui développe une sociologie critique de la justice transitionnelle, cette dernière sert en particulier « un processus d'organisation d'un milieu international de professionnels de la justice transitionnelle ». C'est un des phénomènes marquants que l'on observe en Tunisie depuis 2011.

Un des effets notables du processus de justice transitionnelle est aussi la mise en place de multiples organisations et de dispositifs qui fonctionnent comme des intermédiaires, voire des obstacles, entre les populations victimes et l'État, pourtant considéré comme directement responsable de la marginalisation des régions défavorisées : IVD, associations, tribunaux, autant d'instances et de mécanismes qui contribuent aussi à éloigner la perspective de solutions et de mesures permettant de résoudre les problèmes économiques et sociaux des populations et des régions défavorisées. D'ailleurs, lors du dialogue national sur la justice transitionnelle (République tunisienne, PNUD, 2013) qui a précédé l'élaboration de la loi organique, plusieurs personnes interrogées ont exprimé leur scepticisme. Aujourd'hui encore la justice transitionnelle n'est pas perçue par les victimes comme un moyen efficace de faire valoir leurs droits, principalement en raison de la lenteur des procédures, de la multiplicité des démarches à entreprendre et des institutions à solliciter.

Plus fondamentalement, l'intégration des droits économiques et sociaux à la justice transitionnelle donne lieu à une forme de judiciarisation de la question sociale et régionale et induit un traitement procédural de ces questions. Participant de la diffusion à l'échelle mondiale du modèle de l'État de droit libéral et de la mise en agenda du thème de la justiciabilité des droits sociaux (Roman, 2014), ce processus de judiciarisation contribue à renforcer le rôle des juges et des tribunaux dans le traitement de la question sociale, au détriment de celui des pouvoirs politiques. Comme le souligne Diane Roman (2014) dans son analyse des effets du déplacement du traitement des droits sociaux dans le champ juridique, ce processus de judiciarisation conduit ainsi, de manière paradoxale, à une dépolitisation de la question sociale.

Avec le déplacement des revendications pour l'égalité dans le champ juridique, on observe aussi un processus qui tend à substituer les organisations traditionnellement en charge de la défense des droits sociaux (syndicats, organisations professionnelles) par différentes associations liées à des ONG internationales et par de nouvelles instances comme l'IVD. Pourtant les populations

marginalisées veulent s'adresser de manière directe à l'État et tendent de plus en plus à refuser les médiations et les organisations qui prétendent vouloir les représenter. Ainsi, les personnes interviewées dans le cadre de l'étude participative menée par le baromètre de la justice transitionnelle expriment clairement leur défiance à l'égard des associations qui s'érigent en défenseurs des « régions-victimes ». « Il faudrait faire témoigner les victimes elles-mêmes, pas les présidents des associations. Que savent-ils de nos besoins ? Il faut impérativement donner la parole aux victimes » (Baromètre de la justice transitionnelle, 2014).

Un autre phénomène mérite également d'être souligné : l'intégration des dossiers de « régions-victimes » dans le mandat de l'IVD favorise une tendance de plus en plus marquée à poser la question des inégalités dans le cadre d'une problématique régionale. Depuis 2011, ce phénomène, déjà signalé au Maroc, s'exprime dans la montée en puissance d'une sorte de « corporatisme territorial », terme proposé par Abderrahim El Maslouhi (2011) pour saisir les particularismes régionaux et les dimensions identitaires des mouvements sociaux, ainsi que les cadres informels dans lesquels ils se déploient. Dans plusieurs régions en Tunisie, notamment à Kasserine, un des foyers majeurs de la « révolution » et de la protestation depuis 2011, les groupes à l'initiative de diverses mobilisations sociales tendent à refuser toute forme de médiation et à inscrire leurs luttes dans un cadre national, en mettant en avant la spécificité locale ou régionale de leurs revendications. En incitant des groupes de population à inscrire leurs revendications pour l'égalité dans un cadre territorial et dans le champ juridique, le statut de « région-victime » ne favorise-t-il pas également les crispations identitaires et la fragmentation des luttes pour l'accès aux droits économiques et sociaux ?

Conclusion

Présentée comme une originalité du processus de justice transitionnelle et l'illustration de la l'approche globale et participative qui a présidé à l'élaboration de la loi organique de la justice transitionnelle en Tunisie, l'intégration des droits économiques et sociaux à travers le statut de la

« région-victime » s'est avérée particulièrement complexe à mettre concrètement en œuvre. Pour la plupart des demandes présentées à l'IVD, la participation des victimes à l'élaboration des dossiers semble avoir été limitée, voire totalement absent. Le statut de « région-victime » a surtout permis à des associations insérées dans des réseaux d'ONG internationales de se positionner dans le champ de la justice transitionnelle. Du côté de l'IVD, les dossiers de « régions-victimes » ont élargi le champ de compétences de l'instance, générant une surcharge de travail à laquelle elle a eu beaucoup de mal à faire face. Le traitement des dossiers, qui a peu associé les experts et les associations investies dans la justice transitionnelle, a suscité le doute sur les critères retenus pour décider de l'éligibilité des demandes et pour démontrer le caractère intentionnel de la marginalisation, alimentant les suspicions d'instrumenta-lisation politique du statut de « région-victime ». En déplaçant le traitement des discriminations socio-territoriales sur le terrain juridique, le statut de « région-victime » contribue à multiplier les dispositifs d'intermédiation entre l'État et

les populations marginalisées, favorisant le scepticisme des victimes quant à la capacité de la justice transitionnelle à prendre en charge leurs problèmes. Participant d'une tendance à la

« judiciarisation » de la question sociale, l'intégration des droits économiques et sociaux dans la justice transitionnelle aurait paradoxalement pour effet de dépolitiser et de marginaliser la question sociale, ainsi que les organisations traditionnellement en charge de la défense des intérêts des groupes défavorisés. Enfin, l'établissement du statut de « région-victime », en suscitant des demandes de réparations collectives en faveur de communautés marginalisées supposément de manière intentionnelle est susceptible de renforcer une tendance accrue à poser la question sociale en termes régionalistes et identitaires.

Bibliographie

BRAS Jean-Philippe, GOBE Eric, 2017, « Légitimité et révolution : les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution », *REMMM*, n° 142, 233-254.

EL MASLOUHI Abderrahim, 2011, « Le corporatisme territorial contre l'État- nation ? Politiques publiques et lien national au Sahara occidental », *L'Année du Maghreb*, vol. VII, 191210.

GANA Alia, VAN HAMME Gilles (dir.), 2016, *Élections et territoires en Tunisie. Les enseignements des scrutins post-révolution (2011-2014)*, Paris, IRMC- Karthala.

GOBE Éric, 2017, « De la dialectique du "local" et du "national" dans les lois électorales tunisiennes ou comment représenter le "peuple" dans la Tunisie post-Ben Ali », *L'Année du Maghreb*, vol. XVI, 153-170.

LEFRANC Sandrine, 2008, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, vol. 53, n° 1, 61-69.

Sources électroniques

ANDRIEU Kora, 2015, « La politique de la justice transitionnelle : concurrence victimaire et fragmentation du processus en Tunisie », Les cahiers de la justice, n° 3, [En ligne : https://www.academia.edu/25802823/La_politique_de_la_justice_transitionnelle_concurrence_victimaire_et_fragmentation_du_processus_en_Tunisie].

BACCOUCHE Néji, 2016, « Les droits économiques et sociaux et la Constitution », in PNUD (dir.), *La constitution de la Tunisie. Processus, principe et perspectives*, Tunis, PNUD, 26 septembre, [En line: http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic_governance /la-constitution-de-la-tunisie-.html].

BAROMÈTRE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE, 2015, *Participation des victimes au processus de justice transitionnelle en Tunisie*, Tunis, KADEM, *Impunity Watch*, CAHR, [En ligne : https://static.wixstatic.com/ugd/ f3f989_e7842a 1130d840149005fba83fad9db0.pdf].

BAROMÈTRE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE, 2016, *La zone victime et les réparations collectives en Tunisie : Aïn Draham & Sidi Makhlouf, « si riches et pourtant si pauvres… »,* Tunis, KADEM, Impunity Watch, CAHR, En ligne : https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_8eb73b27852546f68af 4351a6b91dcc5.pdf].

BELHASSINE Olfa, 2016, « Tunisie : Ain Draham, région victime devant l'Instance vérité et justice », *justiceinfo.net*, 1er mars, [En ligne : https://www.justiceinfo.net/fr/commissions-verite/26192-Tunisie.html].

BELHASSINE Olfa, 2018, « La Tunisie entend ses quatre vérités », *Justiceinfo.net,* 18 décembre, [En ligne : https://www.justiceinfo.net/fr/ commissions- verite/39796-la-tunisie-entend-ses-quatre-verites-1ere-partie.html].

DAOUD Abdelkarim, 2011, « La révolution tunisienne de janvier 2011: une lecture par les déséquilibres du territoire », *EchoGéo*, 23 septembre, [En ligne: http://journals.openedition.org/echogeo/12612].

RÉPUBLIQUE TUNISIENNE, PNUD, 2013, *Le Dialogue national sur la justice transitionnelle en Tunisie*, Tunis, République Tunisienne-PNUD, octobre, [En ligne: http://www.justice-transitionnelle.tn/fileadmin/medias/ Rapports/Rapport_dialogue_JT_Version_FR.pdf].

FORUM TUNISIEN POUR LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX (=FTDES), AVOCATS SANS FRONTIÈRES (=ASF), 2015, *Demande relative à l'établissement du statut de « région-victime » de Kasserine, Tunis, (Art. 10, al. 3 de la loi organique 2013-53), Demandeur : Forum tunisien pour les droits économiques et sociaux*, [En ligne : https://www.asf.be/wp-content/uploads/2015/06/ASF_TUN_R—gionVictime_201506_FR.pdf].

GANA Alia, VAN HAMME Gilles, BEN REBAH Maher, 2012, « Géographie électorale et disparités socio-territoriales : les enseignements des élections pour l'Assemblée constituante en Tunisie », *L'Espace Politique*. *Revue en ligne de géographie et de géopolitique*, n° 17, [En ligne : https://journals. openedition.org/espacepolitique/2486].

MAAOUIA-KACEM Sarra, 2016, « Tunisie. Constitution et droits sociaux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. XXXI, 447-463, [En ligne: https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2016_num_31_ 2015_2360].

ROMAN Diane, 2012, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des droits de l'Homme*, n° 1, [En ligne: http://journals.openedition.org/revdh/635].