



# ETUDE SUR LE SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ

**TUNISIE 2015**

« I WATCH » est un organisme de contrôle tunisien indépendant à but non lucratif, qui lutte contre la corruption économique et administrative et œuvre pour plus de transparence. Elle est le point focal de « Transparency International » depuis novembre 2013. Suite à la révolution tunisienne, l'organisation a été fondée le 21 mars 2011 par un groupe de jeunes issus de diverses régions du pays dont le but n'est autre que de préserver les acquis de la révolution.

#### L'organisation tient à asseoir :

- **La transparence** : « I Watch » veille à assurer la transparence des manifestations politiques et du processus électoral dans ses différentes étapes.
- **La lutte contre la corruption** : l'organisation s'engage à lutter activement contre la corruption en ayant l'intime conviction que celle-ci est l'une des principales amorces de la révolution.

De plus, « I WATCH » cherche à faciliter le processus de la transition démocratique.

« Transparency International » est une association civile mondiale pionnière en matière de lutte contre la corruption, et ce à travers plus de 90 filiales à travers le monde entier, en plus de son siège international, sis à Berlin, en Allemagne. « Transparency International » s'efforce de mener des campagnes de sensibilisation sur les conséquences néfastes de la corruption sur les sociétés, et ce en développant et déployant des mesures efficaces pour lutter contre les auteurs de ces pratiques, et ce en collaboration avec les secteurs gouvernementaux, commerciaux et civils à l'échelle mondiale.

[www.iwatch.tn](http://www.iwatch.tn)



Cette étude a été élaborée avec le soutien de l'Union Européenne.

« I WATCH » et « Transparency International » assument l'entière responsabilité quant au contenu de l'étude ci-présente qui ne reflète en aucun cas les opinions de l'UE

**Photo de couverture** : CreaWorld

**Relecture et correction** : Nesrine Aouinti

#### **Nota bene :**

L'organisation a tenu à ce que les informations présentes dans ce rapport soient le plus justes possible. D'après notre évaluation, toute information est valide jusqu'à décembre 2015. Cependant, I WATCH ne peut garantir la précision et la véracité des informations figurant dans ce rapport.

Tous droits réservés, I Watch organization, 2016.

# Remerciements

« I WATCH » adresse ses remerciements les plus distingués aux établissements concernés par ce rapport, et ce par le biais des personnes les représentant, pour leur précieuse collaboration et leur effort fourni pour offrir tous les moyens nécessaires quant à la réalisation de ce travail.

Egalement, et pour leur précieuse collaboration consacré à l'étude de ce rapport, nous souhaitons remercier le comité directeur, constitué par des représentants des institutions suivantes : Pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, pouvoir législatif, organisations non gouvernementales, société civile, partis politiques, secteur privé, ainsi que des académiciens et des intellectuels indépendants.

## CHEF DE PROJET :

Manel Ben Achour

## DIRECTEUR DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE :

Mr Chaker Mzoughi

## ASSISTANTS :

Mr Khaled Mejri

Mme Salsabil Klibi

## EVALUATEUR :

Mr Ahmed Ouerfelli





# ETUDE SUR LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE

**TUNISIE 2015**



## Table des matières

I-	<b>Présentation de l'évaluation du système national d'intégrité</b> .....	4
II-	Fondations du SNI tunisien : cadrages politiques, sociaux et culturels .....	10
III-	La corruption en Tunisie .....	12
IV-	Actions de lutte contre la corruption .....	15
V-	<b>Les piliers du système national d'intégrité</b> .....	18
1.	Le parlement .....	18
2.	L'Exécutif .....	43
3.	Le Pouvoir Judiciaire .....	66
4.	L'administration .....	87
5.	Institutions Chargées du Respect de la Loi .....	104
6.	L'instance Supérieure Indépendante pour les Elections .....	119
7.	Le Médiateur .....	141
8.	Les Juridictions Financières : La cours des Compte .....	166
9.	L'instance Nationale de Lutte contre la Corruption .....	191
10.	Les Partis Politiques .....	209
11.	Les Médias .....	224
12.	La Société Civile (Les Associations) .....	241
13.	Les Entreprises .....	253
VI-	La Méthodologie .....	275
VII-	Webographie .....	280

## I- Présentation de l'évaluation du système national d'intégrité :

L'évaluation du système national d'intégrité (SNI), objet de ce rapport a pour but de dresser l'état des lieux de la transparence et de l'intégrité dans les institutions publiques et économiques tunisiennes. Cette évaluation se base sur une méthodologie qui combine quantitatif et qualitatif en établissant des liens logiques et juridiques qui conduisent nécessairement à des résultats tangibles.

L'évaluation du système anti-corrupcion selon ce modèle répond aux exigences méthodologiques et aux besoins d'une évaluation plus générale des SNI de plus de 100 pays dont celle-ci n'est qu'une partie. A travers cette étude, nous cherchons à relever les lacunes au sein des institutions d'Etat essentielles et de formuler des recommandations visant à repenser les priorités pressantes et par conséquent à renforcer une politique de réforme durable.

Dans cette nouvelle démarche, on s'est focalisé sur les bases politico-économiques et socio-culturelles qui se rattachent étroitement à la concrétisation d'une multitude de principes à savoir la démocratie, le développement économique et les droits de l'Homme qui ne sont autres que les piliers du système d'intégrité national. Chose qui permettra d'estimer l'engagement de l'Etat et les procédures qu'il adopte contre la corruption.

Suite à la parution des indices de perception de la corruption des années 2013 et 2014, qui confirment l'expansion du fléau et son incursion dans les rouages de l'Etat tunisien, cette étude s'avère urgente et indispensable.

Compte tenu de ce qui a été déclaré ci-dessus, nous sommes dans l'obligation d'évaluer le cadre juridique, les pratiques et les moyens d'action qui sont à la disposition des piliers du système d'intégrité nationale. Evaluation à partir de laquelle nous serons en mesure de discerner à quel point la bonne gouvernance et la primauté de la Loi sont respectées.

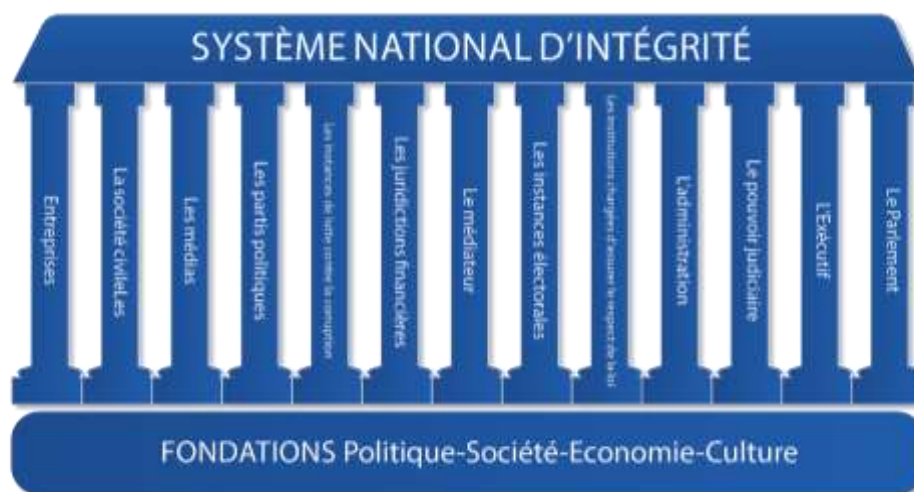
Pour toutes ces raisons, l'organisation « I Watch » et *Transparency International* ont veillé à la réalisation de ce travail d'évaluation qui s'avère être le premier dans l'histoire de la Tunisie. Depuis l'élaboration de cette approche, à la fin des années 90, plus de 80 pays ont conduit des évaluations de leurs SNI. Ces rapports ont servi dans certains pays de base à des actions de plaidoyer auprès des gouvernants et à des campagnes de sensibilisation de la population.

La démarche d'évaluation du SNI analyse les principales institutions jouant un rôle dans la prévention et la lutte contre la corruption dans un pays donné. S'inscrivant dans la même logique, ce rapport aura donc pour but d'analyser l'efficacité des institutions jouant ou pouvant jouer un rôle dans la

lutte contre la corruption en Tunisie afin de pouvoir les comparer aux mécanismes d'autres pays. Ainsi, il s'agit d'une compréhension globale de l'état de gouvernance dans le pays à travers l'analyse de 13 « piliers », ou institutions, considérés comme jouant ou pouvant jouer un rôle dans la lutte contre la corruption en Tunisie.

Ces piliers peuvent être catégorisés de la sorte :

Le Gouvernement	Le Secteur public	Autres institutions
Le parlement	L'administration	Les médias
L'Exécutif	Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi	La société civile : les associations
Le pouvoir judiciaire	Les instances électorales : l'Instance supérieure indépendante pour les élections	Les partis politiques
	Le médiateur	Les entreprises
	Les juridictions financières : la Cour des comptes	
	Les instances de lutte contre la corruption : l'Instance nationale de lutte contre la corruption	





## Clarification :

Depuis l'élaboration de cette approche, à la fin des années 90, plus de 80 pays ont conduit des évaluations de leurs SNI<sup>1</sup>. Ces rapports ont servi dans certains pays de base à des actions de plaidoirie auprès des gouvernants et à des campagnes de sensibilisation de la population.

Ce rapport ne représente pas un inventaire complet ou un éclairage global de l'évolution historique des « piliers » qui soutiennent le système d'intégrité national mais il se contente de l'étude d'une certaine période s'étalant de janvier 2014 à décembre 2015.

Le présent rapport a été réalisé donc suivant la méthodologie élaborée par *Transparency International* et commune à toutes les évaluations SNI. Chacun des 13 piliers est évalué selon 3 dimensions :

- La capacité globale de l'institution à fonctionner.
- Ses propres règles internes de gouvernance.
- Son rôle dans le SNI.

Pour chaque dimension, des indicateurs sont utilisés selon la grille suivante :

Pour la capacité, il s'agit de l'indicateur des ressources et celui de l'indépendance.

Pour la gouvernance, trois indicateurs se conjuguent, à savoir la transparence, la redevabilité et l'intégrité.

Pour le rôle, il est variable d'une institution à l'autre, mais repose généralement sur la capacité de l'institution à contrôler l'exécutif et son engagement dans les efforts de lutte contre la corruption.

La plupart des indicateurs sont analysés selon deux axes : le cadre légal et la pratique. Afin de mettre en exergue le contraste entre les systèmes officiels sur paper et leur degré d'application sur terrain.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> V. *Etude sur le Système National d'Intégrité*, Maroc 2014, disponible sur le lien : <http://bit.ly/2alyMfx>

<sup>2</sup> V. annexe n°1.

LE PILIER	CAPACITE	Ressources	Cadre légal/Pratique
		Indépendance	Cadre légal/Pratique
	GOUVERNANCE	Transparence	Cadre légal/Pratique
		Redevabilité	Cadre légal/Pratique
		Intégrité	Cadre légal/Pratique
	ROLE	Contrôle de l'exécutif	Cadre légal/Pratique
		Engagement dans la lutte contre la corruption	Cadre légal/Pratique

### Résumé exécutif :

En dépit des événements de janvier 2011 qui ont conduit à l'émergence de la lutte contre la corruption en tant qu'objectif de la révolution et de la promulgation en 2014 d'une Constitution démocratique instaurant désormais un régime parlementaire rationalisé, la corruption reste en Tunisie un fléau très répandu. Ses proportions tendent même à s'élever pendant cette période transitoire.

Le SNI tunisien dispose de structures et organes qui le rapprochent au niveau formel des systèmes les plus démocratiques. Néanmoins, deux tares empêchent le système de fonctionner convenablement. Il s'agit d'une part du manque des ressources devant être mises à la disposition de ces organes, et de l'absence d'une consécration efficace du principe de redevabilité, d'autre part.

Certes, la Tunisie est dotée d'un dispositif législatif moderne et assez bien articulé. Néanmoins, la loi reste incapable de sanctionner certains agissements et comportements néfastes qui sont devenus des pratiques répandues et qui sont à mêmes de gangréner tout le système d'intégrité national. Même si elle existe, la loi est dérobée, instrumentalisée ou simplement ignorée. La corruption en Tunisie se fait en violant la loi, en l'ignorant vu la stature sociale de la personne bénéficiaire. Mais la corruption se fait également à travers la loi qui est généralement instrumentalisée afin de permettre à des personnes ou à des groupes de s'enrichir au détriment d'importantes franges sociales. C'est dire que la corruption s'est installée en Tunisie en tant que culture.

Traitée comme un simple dossier parmi ceux de la phase transitionnelle, la lutte contre la corruption doit être désormais conçue comme un axe principal des politiques publiques. La Tunisie qui a pu après le 14 janvier accéder à la démocratie politique, doit pérenniser cette conquête en faisant désormais de la lutte contre la corruption un tremplin vers l'égalité sociale et la prospérité économique.

## Principales conclusions :

- Le SNI tunisien, tel qu'il se présente actuellement, est incapable de mener une lutte efficace contre la corruption.
- Les faiblesses au niveau de la mise en place de la démocratie, de la réalisation du développement économique et de l'égalité régionale fragilisent le système.
- Les différents piliers du système manquent d'interaction et fonctionnent de façon compartimentée qui empêche d'avoir une vision claire et de procéder à des actions stratégiques de lutte contre la corruption. Ceci appelle à repenser l'architecture institutionnelle de lutte contre la corruption.
- Les textes juridiques sont soit perfectibles, soit inexistantes, ce qui empêche même d'incriminer certains comportements aujourd'hui réprimés dans toutes les démocraties. Et même quand ils existent, les textes juridiques sont souvent inappliqués. Pire, certains textes juridiques ont été édictés pendant l'époque de Ben Ali afin de favoriser et légaliser des agissements malsains et continuent à faire partie du système juridique tunisien.
- Les acteurs non gouvernementaux peinent à jouer leur rôle malgré le climat de liberté dont ils bénéficient. Leurs projets en matière de lutte contre la corruption et de **promotion de l'intégrité**, souvent menés en concertation avec le gouvernement débouchent rarement sur la mise en place de plans d'action et/ou l'installation de mécanismes de mise en œuvre.

## Principales recommandations :

- L'adoption d'une stratégie nationale inclusive de lutte contre la corruption impliquant de façon plus sérieuse les intervenants de la société civile à l'instar des associations, des ONG, des partis politiques, des entreprises privées et des structures de recherche, etc.
- L'adoption d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption à double volets : le volet préventif d'une part et le volet répressif d'autre part.
- Le pouvoir législatif devrait procéder à la **réforme du dispositif législatif** à travers l'adoption de nouvelles lois et à la révision de certaines lois existantes en recul par rapport aux exigences de l'intégrité.

Parmi les lois à adopter : une loi sur le conflit d'intérêts, une loi sur le lobbying, une loi sur la protection des témoins et des donneurs d'alerte.



Parmi les lois à réformer de façon prioritaire : la loi sur la fonction publique, le dispositif législatif relatif à l'investissement et les lois fiscales.

-Le pouvoir législatif devrait procéder à la **réforme de l'architecture institutionnelle du système** de lutte contre la corruption.

Dans ce sens, il faudrait préciser les mandats des différentes instances intervenantes en matière de lutte contre la corruption (surtout le ministère chargé de la lutte contre la corruption, l'**instance nationale de lutte contre la corruption** et l'**instance constitutionnelle indépendante de gouvernance** et de lutte contre la corruption) et repenser la synergie entre les différents corps de contrôle administratif.

-Le pouvoir exécutif devrait octroyer des ressources financières, logistiques et humaines nécessaires aux institutions ayant un rôle à jouer dans le système d'intégrité nationale.

## II- Fondations du SNI tunisien : cadrages politiques, sociaux et culturels :

### Cadrage politique :

Après la révolution, la Tunisie est passée d'un système qualifié de présidentiel à un système parlementaire rationalisé où la figure du Président de la République a reculé au profit du Chef du gouvernement. Le pays vit actuellement au rythme d'une refonte générale du cadre juridico-institutionnel dictée par les besoins de la transition démocratique.

Dans ce contexte, les pouvoirs politiques ne manquent pas d'interagir avec leur environnement et de subir l'influence des milieux socio-économiques, laquelle influence est de nature à présager du futur de tout le système national d'intégrité.

Tout de suite après la révolution, les pouvoirs publics ont classé la lutte contre la corruption comme leur priorité à travers la création d'une commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation<sup>3</sup> puis la mise en place d'une instance nationale permanente de lutte contre la corruption<sup>4</sup>.

Sous l'impulsion des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, les projets en relation avec la lutte contre la corruption se multiplient, mais aucune action concrète de leur mise en exécution n'a été entreprise.

---

<sup>3</sup> Décret-loi n° 2011-7 du 18 février 2011, portant création de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation.

<sup>4</sup> Les travaux de la Commission nationale d'investigation sur les affaires de corruption et de malversation ont pris fin en mars 2011 et a été remplacé par l'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption par le Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 Novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption.

Les ressources allouées aux différents intervenants dans le domaine de la lutte contre la corruption restent rudimentaires et ne permettent d'envisager aucune action pérenne dans ce domaine. Les actions restent donc sporadiques et le paysage institutionnel désordonné, et par conséquent incapable de mettre en place une dynamique efficace de lutte contre la corruption.

La vie politique en Tunisie se caractérise par l'instabilité du cadre institutionnel. Tout de suite après la révolution, plus de 100 partis politiques ont été créés. Ce foisonnement spectaculaire qui a eu ses répercussions sur la composition de l'Assemblée nationale constituante, a été rapidement dépassé par un autre phénomène : l'émergence de nouveaux partis politiques et le recul (parfois la disparition) de partis historiques. Au seuil des élections présidentielles et législatives de 2014, une forte polarisation de la scène politique a conduit à une confrontation (à retombées sociales) entre Nidaa Tounes (parti laïque) et Ennahdha (parti islamiste). Mais les élections ayant conduit Nidaa Tounes à avoir la première place au Parlement juste avant Ennahdha, avec une faible différence, a amené les deux partis à contracter une alliance qui apparaît aux yeux de la majorité du peuple tunisien comme une « alliance contre nature ». Ceci a conduit le tunisien moyen à perdre confiance dans les partis politiques et plus généralement dans la possibilité de changement. Le double discours des représentants des partis politiques et le recul enregistré sur des positions présentées auparavant comme des positions de principe n'ont fait qu'aggraver la situation.

### Cadrage social :

Parmi les objectifs de la révolution, figure la réalisation de l'égalité sociale et régionale. Néanmoins, cinq ans de transition n'ont fait qu'aggraver les inégalités. Ceci a conduit à un désengagement total de la chose publique. Le tunisien moyen a de moins en moins confiance dans ses leaders politiques et dans ses concitoyens. De plus en plus, il revient à des réflexes individualistes qui sont à même de favoriser la corruption et la malversation tant la chose publique est conçue comme *res nullus* plutôt que *res communis*.

### Cadrage économique :

En Tunisie, l'écart entre les couches sociales s'accroît de plus en plus. Le chômage de longue durée s'installe comme une donnée quasi-insurmontable. Des emplois précaires se développent. Certaines régions du pays (le Sud notamment) délaissées et livrées à elles-mêmes n'ont pu trouver de refuge économique que dans la contrebande et les activités illégales. Ce type d'emploi est difficilement réprimable par un Etat dont le désengagement pluri-décennal du développement économique de ces régions lui interdit aujourd'hui de légitimer la prise de décisions et de mesures tranchées contre de telles activités.

Combattre la corruption et exécuter la loi dans ce contexte est une entreprise difficile, tant ces comportements sont devenus, au fil des années, des normalités sociologiques et culturelles.

### Cadrage culturel :

La corruption est l'expression d'une rupture du contrat social entre l'individu d'une part et la société et l'Etat d'autre part. C'est l'une des conséquences de la défection du contrat social qu'a connue la Tunisie et les Etats arabes durant leur histoire contemporaine. Le pouvoir politique dans cette région du monde est fortement lié à la fortune. Il s'est basé sur la capture de l'Etat.

Les premières décennies de l'après-indépendance se sont fondées sur un discours d'efficacité qui a justifié l'appropriation des ressources de l'Etat par la classe politique par la volonté d'accéder à la modernisation. Un « Etat-mangeoire » s'est installé qui a certes pu réaliser certains progrès économiques, mais qui a totalement négligé le développement social et celui de la notion de citoyenneté. Ceci a produit un « citoyen-mangeoire » qui ne conçoit l'Etat que comme objet de gain et les relations sociales que comme relations d'intérêt.

Sous le régime de Ben Ali, cette conception s'est encore accentuée par la décision prise de mettre le développement social au profit d'une vision sécuritaire du pouvoir. Ainsi, un citoyen clientélisé a vu le jour, ce qui a permis à la petite corruption de se propager dans la société et dans les rouages de l'Etat qui s'est transformé de son côté avec la grande corruption en une vitrine moderne dont la fonction principale est de cacher la décadence des institutions de l'Etat.

Après la révolution, les gouvernements successifs n'ont pas su dépasser cette logique et l'on a vu apparaître de nouvelles formes d'égoïsme et de replis identitaires et communautaristes accentués par une politique populiste par rapport aux objectifs de la révolution. Le Peuple et sa volonté se sont alors transformés en objet d'appropriation politique et de rente pour une classe politique qui, dans sa majorité, cherche à s'emparer des sources de la richesse.

### III- La corruption en Tunisie

La corruption a été l'un des principaux facteurs qui ont conduit à la révolution tunisienne du 17 décembre 2010-14 janvier 2011.

Ainsi, juste après la révolution, trois commissions indépendantes ont été créées dont l'une était chargée de l'investigation sur la corruption et la malversation sous le régime de Ben Ali ; la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation créée par le décret-loi n° 7 du 18 février 2011. Les dossiers traités par la Commission (près de 11 000 dossiers<sup>5</sup>) ont révélé

---

<sup>5</sup> MEJRI (Kh.), « La lutte contre la corruption à travers l'expérience de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation », in. Les IV<sup>èmes</sup> conférences de l'ATEP, Les islamistes et la conquête démocratique du pouvoir, série : les conférences de l'ATEP, Tunis, 2012, pp. 155-174.



l'ampleur du phénomène de la corruption dont la Tunisie a souffert pour plus de 23 ans sous le règne de Ben Ali.

Mais les origines de ce fléau remontent aux premières années qui ont suivi l'indépendance. La corruption est en effet l'une des conséquences de la défection du contrat social au sein des Etats arabes. Sur fond de défection du contrat social, le régime de Bourguiba a installé un « Etat-mangeoire »<sup>6</sup> qui a réussi à réaliser un développement économique relatif au détriment du développement social global et de la consolidation de la notion de citoyenneté. Ainsi, « l'Etat se développe « sur le dos » de ses populations et la citoyenneté se mesure à l'aune de la capacité de profiter au maximum de la manne tout aussi matérielle que symbolique qu'est l'Etat »<sup>7</sup>. C'est dire que le citoyen lui-même s'est transformé en « citoyen-mangeoire » n'apercevant l'Etat que comme objet de profit.

Cette vision tronquée de l'Etat et de la vie en commun s'est accentuée durant le règne de Ben Ali qui, prônant une idéologie économique développementaliste a délibérément battu en brèche le développement social, éthique et démocratique. Pire, tous ces aspects de la vie en commun ont été mis au profit de la politique sécuritaire de Ben Ali et de son parti ultra-dominant le RCD, ce qui a produit une « conscience citoyenne » basée sur l'idée du citoyen-client (le clientélisme) pour qui l'Etat ne représente qu'une rente matérielle et symbolique de laquelle il faut tirer parti<sup>8</sup>. Parallèlement, s'est développé un discours éthique à même de légitimer la corruption ; celui du gain facile, de la prévalence des intérêts privés et du détournement de la loi. Ainsi une corruption systémique s'est définitivement installée donnant lieu à des comportements de petite corruption<sup>9</sup> comme à des montages de grande corruption<sup>10</sup> difficilement dissociables. En effet, ces comportements de petite ou de grande corruption relèvent d'un « réseau pyramidal d'intervenants où la base se trouve contaminée par le sommet et finit par l'imiter »<sup>11</sup>. Autrement dit, « ces manipulations ont pris de l'ampleur à tous les niveaux, des plus bas jusqu'au sommet de l'Etat, devenu symbole de corruption et de malversation et refuge des délinquants et des corrompus »<sup>12</sup>.

« Les divers secteurs et procédures ont été dès lors, affectés : l'immobilier, la douane, le commercial, l'administratif et tant d'autres. On peut également citer les procédures de privatisation, des marchés

---

<sup>6</sup> BEN KAHLA (K.), « Corruption et perversion du contrat social. Réflexion sur les principaux défis et dilemmes pour faire face à la capture de l'Etat et à la capture de la rente en Tunisie », PNUD, 2<sup>ème</sup> forum de Tunisie pour l'intégrité, 22 mars 2012, inédit.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Stratégie nationale de lutte contre la corruption, p. 4.

<sup>9</sup> V. ATCP

<sup>10</sup> V. CNICM, Rapport de la CNICM (en arabe), Tunis, octobre 2011.

<sup>11</sup> ATCP, op. cit., p. 25.

<sup>12</sup> AMOR (A.), « Allocution du Président de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation », in CNICM, Rapport de la CNICM, op. cit., pp. 1-2.

publics et des concessions »<sup>13</sup>. Le Rapport de la Banque Mondiale sur la famille de Ben Ali<sup>14</sup> montre que la législation a servi à promouvoir les intérêts de cette famille et les textes promulgués au cours de cette période ont introduit de nouvelles exigences d'autorisation préalable dans 45 secteurs différents et de nouvelles restrictions en matière d'investissements directs dans 28 secteurs. Ceci a fait que 1/5<sup>ème</sup> des bénéficiaires du secteur privé revenait aux entreprises proches du régime.

La situation ne s'est guère améliorée après la révolution. Pis encore, de nouvelles formes d'individualisme et de communautarisme étroit ont vu le jour et l'on se retrouve avec une capture dont l'objet n'est plus seulement l'Etat mais le peuple dont la volonté s'est elle-même transformée en une rente économique<sup>15</sup>.

La situation est encore plus alarmante qu'auparavant. Les études concordent pour dire que la corruption, sous toutes ses formes n'a pas cessé de s'enraciner et la gangrène de se propager. Citons-en quelques conclusions éloquentes :

-Pour la petite corruption, selon une étude de l'ATCP, 77% des tunisiens affirment que la petite corruption dans l'administration n'a cessé d'augmenter durant ces dernières années. 27% des répondants à cette enquête ont affirmé avoir payé des pots-de-vin l'année antérieure à celle de l'enquête. Pis encore, « en même temps, 70% des tunisiens pensent que la corruption, malgré les connotations négatives qu'on lui attribue, peut être un moyen facilitant les transactions quotidiennes »<sup>16</sup>.

-Plus généralement, 9 tunisiens sur 10 considèrent la corruption comme la principale manifestation du recul de la démocratie en Tunisie et seulement 15% des répondants croient que le gouvernement a réussi à lutter contre ce phénomène, selon une étude de l'OCDE<sup>17</sup>.

-Le scan d'intégrité élaboré par l'OCDE, dans le cadre de l'Initiative Clean GovBiz en collaboration avec le gouvernement et publié en 2013, a révélé entre autres résultats l'inexistence d'un cadre législatif cohérent pour assurer la transparence et la reddition des comptes et prévenir la corruption dans le secteur public. En plus, la mise en œuvre des dispositions existantes s'est avérée défailante à cause du manque du leadership politique, des capacités spécialisées et des sanctions adéquates.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Banque mondiale, « All in the Family. State Capture in Tunisia », mars 2014. Examen des données portant sur 220 entreprises liées à Ben Ali et de 25 décrets signés par Ben Ali et relatifs à des affaires qui concernent les entreprises recensées par la Commission de confiscation comme appartenant à l'ancien Président, sur une période de 17 ans.

<sup>15</sup> Stratégie nationale de lutte contre la corruption, op. cit., p. 8. Notons que ce phénomène est presque normal : V. Moran (2001) et Sung (2004) qui montrent que la corruption peut se propager de façon plus importante durant les périodes transitoires.

<sup>16</sup> ATCP, op. cit.

<sup>17</sup> OCDE, Evaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, décembre 2012, p. 15. Ces chiffres sont reproduits dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption, op. cit., p. 6.

- La Tunisie occupe, sur l'échelle de *Transparency International*, la 76<sup>ème</sup> place. Son score a régressé de 41 points en 2012 à 38 points en 2015<sup>18</sup>. Les secteurs les plus touchés par ce fléau sont la police, les partis politiques, le pouvoir judiciaire, les médias et les représentants de l'administration centrale<sup>19</sup>.

-Le Forum universitaire tunisien en partenariat avec le PNUD a analysé le phénomène dans le milieu universitaire<sup>20</sup>. La corruption trouve selon ce diagnostic son origine dans la culture du piston, l'absence d'un système de contrôle, les failles du système universitaire, l'incompétence de certains responsable et/ou enseignants et l'absence de sanction ou de culture de dénonciation.

-Le Centre Tunisien de Gouvernance d'Entreprise<sup>21</sup> a révélé que la corruption est considérée comme étant le deuxième problème le plus important auquel la Tunisie devrait faire face (après l'insécurité et avant le chômage). Bien que le phénomène tend à s'aggraver, le comportement des citoyens reste généralement passif (pas de dénonciation ni de poursuite). Selon ce rapport les secteurs les plus touchés sont la police, les partis politiques et la douane.

-Dans son enquête publiée en 2013, l'ITCEQ<sup>22</sup> note que « le phénomène de la corruption ne s'est pas relâché après la révolution. Au contraire, pour 38% des interrogés, ce phénomène s'est accentué, alors que 44% trouvent que la corruption dans l'environnement institutionnel de l'entreprise a gardé la même ampleur qu'elle avait avant la chute de l'ancien régime ». Selon cette enquête, les secteurs les plus touchés sont la douane et les opérations de contrôle et d'inspection administratifs surtout durant les visites des fonctionnaires de l'administration fiscale et celle chargée de contrôler la sécurité des installations et bâtiments.

Que de chiffres alarmants, que de constats accablants ! La révolution a-t-elle manqué sa cible ? Les résultats auxquels a conduit le présent rapport tendent à confirmer le constat. Essayant d'en chercher les sources, il propose quelques solutions sous forme de recommandations.

#### IV- Actions de lutte contre la corruption :

Malgré la création d'une instance nationale de lutte contre la corruption, l'action de lutte contre celle-ci en Tunisie reste éparpillée au sein des différents piliers couverts par l'étude.

---

<sup>18</sup> <http://bit.ly/2bdJpre> V. aussi, <http://bit.ly/2b2w3JZ>

<sup>19</sup> <http://bit.ly/2bdJpre>

<sup>20</sup> Forum universitaire tunisien-PNUD, « Diagnostic et prévention de la corruption dans le milieu universitaire tunisien : perceptions des acteurs et proposition d'une stratégie d'action », mars 2014.

<sup>21</sup> Centre tunisien de Gouvernance d'Entreprise, « Indice de perception de la corruption par les citoyens », 2011.

<sup>22</sup> ITCEQ, « Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise : résultats de l'enquête compétitivité 2013 », <http://bit.ly/2aO7H6l>



Légalement parlant, l'INLC est conçue comme une autorité administrative indépendante chargée de centraliser les actions de lutte contre la corruption, mais elle peine à assurer ce rôle à cause du manque des moyens, et également vu la concurrence institutionnelle qu'elle subit à plusieurs niveaux.

Un ministère de lutte contre la corruption, dont le rôle a toujours été mal défini, est tantôt créé tantôt supprimé. Les commissions de contrôle administratives classiques continuent à jouer leur rôle de façon classique. Certains dossiers sont même objet de conflit positif entre différentes autorités.

La mise en place de l'instance constitutionnelle de gouvernance et de lutte contre la corruption est fonction de la réponse à apporter à la question de savoir s'il s'agirait d'une transformation de la nature de l'INLC déjà existante ou de la création d'une nouvelle instance à part. Et dans le dernier cas, quelle serait l'articulation entre les deux instances ?

La société civile, très active dans ce domaine, peine à voir ses actions concrétisées. Une masse énorme de projets de lois proposés sous les auspices d'organismes non gouvernementaux, impliquant des experts nationaux et internationaux, dont un projet portant sur le conflit d'intérêts et un autre sur le lobbying restent toujours lettre morte à l'instar de la stratégie nationale de lutte contre la corruption à l'élaboration de laquelle ont participé, à côté d'organismes de la société civile, les instances gouvernementales.

La Constitution tunisienne de 2014 a certes introduit les principes de bonne gouvernance et de transparence permettant de lutter contre la corruption dans son dispositif. Elle a, en plus, créé une instance constitutionnelle indépendante de gouvernance et de lutte contre la corruption. Mais, les réalisations législatives qui touchent directement à la lutte contre la corruption restent rares. A part le décret-loi cadre de lutte contre la corruption n° 120 en date du 14 novembre 2011 et le décret-loi n° 41 du 26 mai 2011 modifié par le décret-loi du 11 juin 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, les textes juridiques peinent à voir le jour.

# **1. Le Parlement**

## V. Les piliers du système national d'intégrité.

### 1. Le parlement

## Sommaire

Le parlement constitue un des trois pouvoirs publics constitutionnels de l'Etat tunisien. Son importance réside dans son caractère représentatif, dans la mesure où il est élu au suffrage universel direct par le peuple. Il est de ce fait censé exprimer la volonté générale et protéger l'intérêt général.

Le fait que le parlement tunisien ait été, pour la première fois, sans doute, de l'histoire de la Tunisie moderne, élu sur la base d'un scrutin libre, universel et honnête mais surtout dans un cadre politique pluraliste et concurrentiel, en fait une institution forte parce que dotée d'une légitimité démocratique.

Par ailleurs, le parlement, de par la Constitution dispose de pouvoirs étendus extrêmement importants qui sont d'abord le pouvoir de faire les lois ensuite celui de contrôler le gouvernement.

La première de ces deux fonctions est de nature à faire de cette institution un acteur central dans la mise en place d'une politique d'intégrité, dans la mesure où les lois constituent un instrument d'intervention dans la sphère publique et d'infléchissement de l'action des acteurs publics mais aussi privés.

La deuxième de ces fonctions est de nature à en faire un acteur principal dans la garantie de l'intégrité, puisqu'il joue un rôle de contrôleur de l'exécutif et plus particulièrement du gouvernement.

Cependant, deux facteurs imposent de relativiser ce jugement par rapport à la capacité du parlement à assurer le rôle de mettre en place et de garantir un système d'intégrité.

Le premier facteur se rapporte aux ressources dont dispose le parlement, qu'il s'agisse des ressources humaines ou des ressources matérielles et logistiques. Ces dernières sont en effet en dessous des responsabilités imparties à ce pouvoir par la constitution elle-même, car elles sont limitées en nombre et pauvres en qualifications.

Le second facteur vient de ce que le parlement est à ses premiers pas dans la vie politique. Il a en effet été élu le 26 octobre 2014 et il n'a donc pas encore eu le temps de mettre en place les lois nécessaires à tout système d'intégrité, surtout qu'il existe déjà un grand nombre de lois urgentes qui se sont imposées et s'imposent encore au parlement, en vue de mettre en place les institutions constitutionnelles dont certaines doivent être instaurées conformément à un échéancier fixé par la constitution elle-même.

Le parlement est une institution forte de sa légitimité électorale et donc capable d'imposer son indépendance par rapport aux autres pouvoirs. Cependant ses ressources restent modestes ce qui rend ses capacités de gouvernance et de garantie du système d'intégrité limitées.

Parlement			
Note globale du pilier : 50 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	50	25
	Indépendance	75	75
Gouvernance	Transparence	75	50
	Redevabilité	50	50
	Intégrité	0	0
Rôle	Investigation	75	
	Promotion des bonnes pratiques	0	

### Structure et organisation :

#### Règles juridiques encadrant l'institution parlementaire :

1. Constitution du 27 janvier 2014
2. **Arrêté du président de l'Assemblée des Représentants du Peuple** du 16 décembre 2014 relatif aux dispositions provisoires sur **l'organisation et le fonctionnement de l'ARP**.
3. **Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple** du 2 février 2015.
4. Loi n° 1-85 du 8 mars 1985 telle qu'amendée par la loi n° 57-97 du 28 juillet 1997 relative à la fixation du régime de retraite des députés
5. Décret 99-622 du 22 mars 1999 portant statut spécial du corps administratif de la chambre des députés.

L'Assemblée des Représentants du Peuple constitue le parlement monocaméral de l'Etat tunisien qui constitue, en vertu de la constitution du 27 janvier 2014, le pouvoir législatif.

Elle est élue pour un mandat de cinq ans. Selon l'article 99 de la constitution, elle peut être dissoute, par le président de la République, suite à la démission du gouvernement en raison d'un vote de confiance demandé par le Président de la République et qui n'a pas abouti<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Article 99 de la constitution : « Le Président de la République peut demander à l'Assemblée des Représentants du Peuple, deux fois au maximum durant tout le mandat présidentiel, le vote de confiance sur la poursuite de l'action du Gouvernement. Le vote a lieu à la majorité absolue des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Si l'Assemblée ne renouvelle pas sa confiance au Gouvernement, il est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Président de la République charge la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement, dans un délai maximum de trente jours, conformément aux paragraphes 1er, 5 et 6 de l'article 89. Si le Gouvernement n'est

L'actuelle assemblée qui compte 217 sièges, a été élue le 26 octobre 2014. Ses membres qui appartiennent à 18 formations politiques (partis et indépendants), sont répartis comme suit :

- ✓ 86 députés de Nidaa Tounes.
- ✓ 69 députés Nahdha.
- ✓ 16 députés l'Union Patriotique Libre.
- ✓ 8 députés Afek Tounes.

Ces quatre partis forment la coalition gouvernementale. Le reste des sièges<sup>24</sup> est réparti comme suit :

- ✓ 15 sièges Front Populaire.
- ✓ 4 sièges Congrès pour la République.
- ✓ 4 sièges Courant Démocratique.
- ✓ 3 sièges l'Initiative.
- ✓ 2 sièges Mouvement Echaâb.
- ✓ 2 sièges Courant Al-Mahabba

Le reste des sièges est réparti à raison d'un pour chaque formation. De cette répartition des sièges, on peut déduire qu'aucune formation politique ne détient à elle seule la majorité qui lui permette de gouverner seule, mais qu'une coalition est nécessaire pour ce faire.

Ceci peut constituer en soi une garantie contre les excès, dans la mesure où un gouvernement composite est contraint de composer avec ses partenaires, ce qui est de nature à conduire à la pondération des décisions. De même que l'existence d'une opposition importante constitue une garantie contre la mauvaise gestion puisqu'elle met en place des forces politiques capables, de par leur poids, de contrebalancer et de contrôler les partis au pouvoir.

Cependant, et sur le plan pratique, l'efficacité de ces atouts (gouvernement de coalition et opposition de poids) dans la garantie d'une bonne gouvernance reste aléatoire et tributaire à la fois de la structure de la coalition et de l'opposition. Si la coalition est solide et solidaire, elle pourra faire front

---

pas formé dans le délai prescrit ou s'il n'obtient pas la confiance de l'Assemblée des Représentants du Peuple, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des Représentants du Peuple et appeler à des élections législatives anticipées, dans un délai de quarante-cinq jours au minimum et quatre-vingt-dix jours au maximum. Si les deux fois, l'Assemblée renouvelle sa confiance au Gouvernement, le Président de la République est réputé démissionnaire.

<sup>24</sup> Par souci méthodologique, nous avons traduit les noms des partis politiques en français, leurs noms en arabe sont respectivement : حركة المحبة, حركة الشعب, المبادرة, التيار الديمقراطي, المؤتمر من أجل الجمهورية, الجبهة



pour défendre sa politique et ses intérêts y compris ceux qui peuvent provoquer de sérieux mouvements de contestation dans la société, de même que si l'opposition est effritée, elle sera incapable de s'entendre sur une stratégie de veille et de contrôle. Ceci pour ce qui concerne la structure politique de l'Assemblée, concernant, à présent, son organisation interne, en vertu de l'article 59 de la constitution elle se décline actuellement en neuf commissions permanentes<sup>25</sup> et neuf commissions spéciales<sup>26</sup>.

Les commissions qu'elles soient permanentes ou spéciales se composent, d'après l'article 64 du règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple<sup>27</sup> de 22 membres.

Ce que l'on peut relever de la liste de ces deux types de commission, c'est qu'elles recèlent déjà un point faible qui consiste en leur nombre excessif au regard de la taille du parlement, ce qui est de nature à conduire à une déperdition d'énergie, de temps mais aussi de ressources financières, puisqu'il faudra fournir les moyens humains et logistiques à chacune de ces commissions.

Mais ce n'est pas tout, un autre point faible ressort de cette liste, il s'agit du chevauchement entre elles et en conséquence du risque de conflit de compétence qui peut en résulter. On peut citer, à titre d'exemple, le chevauchement entre la commission permanente de la santé et des affaires sociales et la commission spéciale des affaires des personnes porteuses d'handicaps et des groupes vulnérables ou encore entre la commission de la législation générale et celle pour les droits et libertés toutes deux permanentes, mais dont la distinction est artificielle car toute loi a nécessairement un rapport direct ou indirect avec les droits et libertés.

Un autre problème structurel se pose, c'est celui relatif aux groupes parlementaires, dont la composition est déterminée par le règlement intérieur mais dont la qualification juridique n'est pas

---

<sup>25</sup> Qui sont : 1/ Commission de la législation générale 2/ Commission des droits et libertés et des relations extérieures 3/ Commission du plan, des finances et du développement 4/ Commission de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, du commerce et des services qui s'y rapportent 5/ Commission de l'industrie, de l'énergie, des richesses naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement 6/ Commission de la santé et des affaires sociales 7/ Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation et de la recherche scientifique 8/ Commission de l'organisation de l'administration et des forces armées 9/ Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales.

<sup>26</sup> Qui sont réparties comme suit : 1/ Commission de la sécurité et de la défense 2/ Commission de la réforme de l'administration, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics 3/ Commission du développement régional 4/ Commission des martyrs de la révolution, de ses blessés, de l'application de loi s'annistie et de la justice transitionnelle 5/ Commission des affaires des personnes porteuses d'handicaps et des groupes vulnérable 6/ Commission des affaires de la femme, de la famille, de l'enfance, de la jeunesse et des personnes âgées. 7/ Commission des affaires des tunisiens à l'étranger 8/ Commission électorale 9/ Commission du contrôle des opérations de vote et du dépouillement des voix.

<sup>27</sup> Article 64 du règlement intérieur de l'Assemblée Représentant du Peuple : « Les commissions se composent de 22 membres. Elles sont constituées sur la base de la règle de la représentation proportionnelle entre groupes parlementaires. Pour chaque groupe parlementaire est attribué un siège de sein de la commission pour dix membres de cde groupe

claire. Ceci pose un problème pour le contrôle de la gestion du budget du parlement car le règlement intérieur déclare en son article 37 que le bureau de l'assemblée doit mettre à la disposition des groupes parlementaires tous les espaces, les moyens humains, matériels et administratifs adéquats à leur taille et nécessaire à leur travail. Lorsqu'on sait d'expérience, la facilité avec laquelle les groupes parlementaires, se font et se défont à qui imputer les dépenses qu'ils ont effectués, lorsqu'un contrôle de gestion doit intervenir ?

## 1. Ressources :

### a. Ressources (cadre légal)

*La constitution ainsi que le corpus législatif et réglementaire, assurent-ils au parlement les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ?*

Note : 50

Par ressources, on entend, d'abord, le budget de l'Assemblée (rémunération des députés et budget de fonctionnement) mais aussi l'infrastructure, le personnel (son nombre et ses qualifications), la logistique, etc.

Aussi bien la constitution dans son article 52<sup>28</sup>, que les articles premier<sup>29</sup> et 48<sup>30</sup> du règlement intérieur de l'Assemblée, consacrent l'indépendance financière de celle-ci.

Ces deux textes sont de nature à garantir à l'institution parlementaire une sorte de souveraineté sur ses ressources, souveraineté indispensable à un exercice optimal de ses fonctions mais aussi nécessaire à son indépendance.

En effet, si la gestion du personnel (recrutement, avancement, discipline, etc.) devait relever d'une autre autorité ou d'un autre pouvoir que le parlement, ceci entraverait gravement l'action de ce dernier. De même, que si la détermination du montant des indemnités des députés et l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement devaient être décidés en dehors de l'Assemblée, mais il grèverait sérieusement son indépendance.

Un autre texte juridique, susceptible de donner davantage de détails sur la nature et l'étendue des ressources de l'Assemblée est en cours, il s'agit du projet de loi relatif à l'indépendance

---

<sup>28</sup> Article 52 de la constitution « L'Assemblée des Représentants du Peuple, jouit de l'**indépendance** administrative et financière dans le cadre du budget de l'Etat »

<sup>29</sup> Article 1 du règlement intérieur de l'Assemblée « L'Assemblée des Représentants du Peuple, jouit de l'**indépendance** administrative et financière dans le cadre du budget de l'Etat. L'organisation de l'administration de l'Assemblée est faite selon les règles de la neutralité, de l'égalité ainsi que de la continuité du service public. L'administration de l'assemblée agit en vue de l'intérêt général, sur la base des **principes de la transparence, de l'honnêteté, de l'efficacité et de la responsabilité** »

<sup>30</sup> Article 48 du règlement intérieur « Le président de l'Assemblée est son représentant légal et l'ordonnateur de son budget ... Le président de l'Assemblée émet toutes les décisions et les mesures relative à la situation administrative et financière de ses membres et de ses agents »

administrative et financière de celle-ci. Il a été déposé au bureau de l'assemblée mais n'a pas encore été déféré en commission pour examen<sup>31</sup>.

## b. Ressources (pratiques)

### Note : 25

Le budget de l'Assemblée au titre de l'exercice de 2015 s'élève à 29.784.000 dinars (environ 14.850.000 dollars), dont 17.499.000 dinars (environ 13.750.000 dollars) au titre des rémunérations publiques et 2.410.000 dinars (environ 1.205.000 dollars) au titre des moyens et services<sup>32</sup>.

On peut remarquer le profond décalage entre le montant alloué au titre des rémunérations et celui destiné au fonctionnement de l'Assemblée.

Si l'intérêt de l'opinion publique est focalisé particulièrement sur la rémunération des députés, quasiment aucune attention n'est prêtée aux ressources allouées au fonctionnement proprement dit de l'Assemblée, alors qu'elle est déterminante pour l'efficacité de son fonctionnement.

Ceci peut s'expliquer par le fait que l'opinion publique est plus focalisée sur les privilèges que peuvent s'offrir les serviteurs de l'Etat que sur les conditions minima à l'efficacité de son fonctionnement. Une réaction très vive à l'augmentation des indemnités des députés s'est manifestée du temps de l'Assemblée nationale

Actuellement les députés sont rémunérés, à titre temporaire et en attendant l'édiction de la loi sur l'indépendance administrative et financière de l'Assemblée, comme suit :

- 2300 dinars nets pour chaque député.
- 2725 dinars nets pour chacun des deux vice-présidents.
- 4881 dinars nets pour le président.

Les frais de logement, pour les jours de session plénière ou de travaux en commission, (lit, petit-déjeuner) pour les députés ne résidant pas dans le grand Tunis seront payés par l'Assemblée, en attendant qu'un forfait de 900 dinars leur soit accordé.

Cependant, les ressources ne se limitent pas au budget proprement dit mais s'étendent à d'autres éléments tout aussi importants il s'agit de l'infrastructure et des ressources humaines.

Le palais qui abrite le siège de l'Assemblée s'il possède une grande valeur historique, n'a cependant pas fait l'objet d'un aménagement adéquat ce qui le rend peu fonctionnel. En dehors des salles

---

<sup>31</sup> Projet de loi n° 112/2015 relatif à l'indépendance de l'Assemblée et à ses règles de fonctionnement.

<sup>32</sup> Loi des Finances 2014-59 du 26 décembre 2014 portant pour l'année 2015.

d'apparat qui servent à la séance plénière et au bureau du président de la chambre, le reste du bâtiment ne répond pas du tout aux besoins d'un fonctionnement correct du pouvoir législatif moderne.

C'est ainsi que, certaines commissions ne disposent même pas de salles de travail ou de réunion. Ce qui a contraint le président de l'assemblée, le 7 août 2015, à prendre l'initiative d'annexer un certain nombre de salles de ce qui constituait l'ancien siège de la chambre des conseillers, devenu une extension de l'Assemblée des Représentants du Peuple, pour les affecter à quatre commissions afin qu'elles y tiennent leurs réunions et affecter des bureaux de ce même bâtiments à des députés qui n'en disposent pas au siège principal de l'Assemblée, ce qui rend les conditions de travail difficiles, notamment lorsqu'il s'agit de recevoir des citoyens ou des journalistes.

L'Assemblée est également dotée d'une bibliothèque, dont la base de données est en ligne sur le site officiel de l'assemblée<sup>33</sup>. On peut trouver dans la bibliothèque d'importants documents de valeur historique à l'instar des débats de l'Assemblée nationale constituante de 1956-1959. Cependant on peut déplorer l'absence de liens vers d'autres ressources documentaires parlementaires telle que la bibliothèque du Congrès des Etats-Unis d'Amérique, qui constitue une des plus grandes bibliothèques au monde et qui renferme une des plus grandes collections de revues et de journaux au monde y compris arabes et tunisiens et qui sont de surcroît sont de libre accès sur son site.

Par ailleurs, l'outil informatique fait cruellement défaut à l'assemblée où tous les bureaux ne sont pas dotés d'ordinateurs ni reliés à internet, ce qui est de nature à compliquer le travail de recherche et de documentation aussi bien pour les députés que pour les assistants chargés de leur fournir les dossiers nécessaires à leur travail d'élaboration d'initiative de lois, de discussion des projets de lois présentés par le gouvernement ou de contrôle de ce dernier.

Quant au personnel, le parlement, outre le fait qu'il soit un pouvoir, il constitue aussi une administration dont le bon fonctionnement nécessite non seulement des ressources financières et matérielles mais aussi et surtout des ressources humaines.

De ce dernier point de vue, l'assemblée n'est pas bien pourvue.

En effet, si on prend l'exemple des conseillers qui constituent l'une des ressources les plus importantes pour le travail parlementaire, en raison de l'expertise qu'ils peuvent apporter aux députés dans leur travail politique, on remarquera que sur le plan juridique ils n'ont aucun statut

---

<sup>33</sup> <http://bit.ly/2b01ibA>

spécial<sup>34</sup>. D'ailleurs, les fonctionnaires de l'Assemblée revendiquent depuis 2011 l'édiction d'une loi portant statut général de la fonction publique parlementaire.

Actuellement, le seul texte qui régit les fonctionnaires du parlement<sup>35</sup> est très insuffisant. Il ne reflète aucunement le particularisme du travail parlementaire. Il n'y a, dans ce texte, ni définition claire ni exacte des responsabilités et des tâches qui reviennent à chaque catégorie de ce corps composite. Il n'existe pas de garanties spécifiques des droits du fonctionnaire parlementaire.

L'administration parlementaire ne dispose pas d'organigramme actualisé, le seul qui est en place est celui qui régissait depuis longtemps la chambre des députés sous l'ancien régime et il ne répond plus du tout ni aux nouveaux défis posés par le travail d'un parlement dans une démocratie pluraliste, ni à ceux que pose le travail parlementaire dans un environnement socio-économique et culturel de plus en plus complexe et technique.

En effet, les fonctionnaires du parlement d'une façon générale et les conseillers des députés d'une façon particulière ne sont ni assez nombreux pour assurer un fonctionnement optimal de l'assemblée ni surtout assez qualifié au vu de l'assistance qu'ils sont appelés à apporter aux députés afin de leur permettre de suivre correctement le travail du gouvernement, d'avoir les outils nécessaires à l'évaluation de la situation politique, économique et sociale du pays, et d'adopter en conséquence la politique législative qui s'impose. Aujourd'hui, l'exercice du pouvoir nécessite des connaissances dans les domaines économique, sanitaire, écologique, technologique, connaissances qu'il est très rare de retrouver chez les parlementaires.

Ces derniers se font toujours dans les plus grandes démocraties assister par des experts en tout genre, qui sont soit rattachés directement au parlement et y travaillent comme consultants, soit sont recrutés par les parlementaires eux-mêmes et payés sur l'indemnité qu'ils perçoivent au titre de membre de l'Assemblée représentative.

En Tunisie, il est évidemment difficile de concevoir le recrutement d'assistants personnels des parlementaires qu'ils payeraient eux-mêmes, en raison du caractère relativement faible de leur indemnité, comparée au taux de rémunération des experts. Les députés se contenteront donc des assistants rattachés directement à l'administration du parlement.

L'ensemble des fonctionnaires de l'Assemblée était au lendemain de 2011 autour de 400. Ce nombre a progressivement augmenté pour atteindre environ les 520 employés.

---

<sup>34</sup> Ni les conseillers, ni les fonctionnaires du parlement d'une façon générale n'ont disposé d'un statut spécial ni du temps de l'Assemblée nationale constituante ni aujourd'hui sous l'Assemblée des Représentants du Peuple.

<sup>35</sup> Décret n° 99-622 du 22 mars 1999 portant statut particulier du corps administratif de la chambre des députés.

Cependant, d'après le conseiller interviewé<sup>36</sup>, cette augmentation du personnel n'a pas été faite de manière rationnelle ni en réponse aux besoins réels de l'assemblée, que ce soit en nombre ou en qualification. En effet, cette augmentation s'apparente davantage à une inflation du personnel qu'à son renforcement, puisqu'elle est la conséquence de l'absorption par l'Assemblée des représentants, des agents qui travaillaient à la Chambre des conseillers (la chambre haute du parlement sous le régime de Ben Ali) qui a été dissoute et qui a totalement disparu du paysage institutionnel tunisien en raison de l'abandon de la structure bicamérale du parlement. Ce nouveau personnel qui a rejoint la chambre manque dans sa majorité de qualifications.

Sur les 520 employés de l'Assemblée, 85 seulement ont le grade de conseillers. Cependant, ces derniers n'ont pas tous les qualifications requises pour exercer cette mission. En effet, le dernier recrutement de conseillers par la voie habituelle, c'est à dire par voie de concours sur épreuve<sup>37</sup>, s'est fait en 2010. Depuis cette date, l'Assemblée a vu partir les conseillers les plus expérimentés, soit parce qu'ils sont arrivés à l'âge de la retraite, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi plus attractif, les conditions de travail au parlement n'étant pas du tout incitatives, aussi bien quant à la rémunération que quant à la reconnaissance qu'ils estiment qu'elle leur est due notamment par les députés, mais n'a pas vu affluer des conseillers ayant le même profil. Par ailleurs, un nombre non négligeable de conseillers est arrivé à ce grade par voie de promotion interne, c'est-à-dire par ancienneté, ce qui n'est pas toujours synonyme de mérite.

Concernant le profil exigé pour le recrutement des conseillers, en vertu du décret relatif à leur statut particulier, il fait référence à une formation en sciences économiques ou en droit.

Ceci reflète une représentation très archaïque du travail parlementaire telle que l'exige la vie politique d'aujourd'hui qui demande une plus grande diversité au niveau des expertises et une ouverture sur des spécialités plus techniques, en vue de permettre aux conseillers d'apporter une assistance plus adéquate à des politiques qui affrontent des défis et qui sont appelées à trancher sur des questions de plus en plus complexes.

Aujourd'hui, le soutien qu'apportent les conseillers aux députés consiste essentiellement à rassembler la documentation nécessaire soit à préparer des initiatives de loi soit à discuter et amender les projets de lois proposés par le gouvernement. Cette documentation consiste essentiellement dans l'étude du droit et des expériences comparées, et dans l'état de la législation existante sur le sujet en question.

---

<sup>36</sup> M. Wassim Najjar, conseiller à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

<sup>37</sup> Le niveau requis des candidats à ce poste est au moins quatre années d'études après le bac soit ou bien la maîtrise en sciences économiques ou en sciences juridiques, soit une année de Master pour ceux qui sont issu du système LMD.



Vu le nombre réduit des conseillers, comparé à celui des députés et qui ne permet pas d'affecter à chacun d'entre eux un, les conseillers ont été répartis en pools, dont chacun comporte quatre à cinq conseillers. Ces pools travaillent essentiellement au sein des commissions dont chacune est dotée d'un.

Le conseiller interviewé déplore aussi que les rapports entre les conseillers et les députés ne soient pas très fluides et ne soient pas fondés sur la confiance. Les députés font tout pour réduire l'assistance des conseillers à un travail de secrétariat, c'est-à-dire de transcription des débats qui se déroulent en commission et ne prennent pas en considération les résultats des recherches qu'ils effectuent pour eux ni les recommandations qu'ils leurs proposent. Les députés se montrent très jaloux de leur pouvoir et voient dans toute assistance substantielle (c'est-à-dire dans l'expertise qu'ils apportent) une confiscation de celui-ci !

A tout ceci s'ajoute la difficulté d'un travail dans une administration de plus en plus déstructurée, où il n'y a aucun manuel de procédure qui commande le travail des agents quel que soit leur grade, où il n'y a pas de système d'information ni de communication adéquate entre les différents services ni les différents agents.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (Cadre Légal)

*Le parlement est-il réellement indépendant des autres pouvoirs ?*

Note :75

L'indépendance du parlement vis-à-vis des autres pouvoirs est certaine au vu de ce qui ressort aussi bien de la constitution que du règlement intérieur de celui-ci.

Tous deux consacrent, en effet, son indépendance administrative et financière.

En effet, l'article 52 § 1 de la constitution proclame que l'Assemblée jouit d'une indépendance administrative et financière dans la cadre du budget de l'Etat. Ce même principe d'autonomie a été repris par le règlement intérieur de l'Assemblée dans son chapitre premier. Ce dernier comporte cinq articles qui énoncent les principes suivants :

- ✓ L'autonomie administrative de l'Assemblée qui doit se traduire par l'adoption d'une loi portant sur le statut général de la fonction publique parlementaire, statut qui doit répondre aux spécificités de la mission du parlement et par conséquent aux spécificités de ses besoins. Elle se traduit également par le droit pour le bureau de l'assemblée de déterminer

les statuts spécifiques des différents corps qui se rattachent à l'assemblée ainsi que la détermination de l'organigramme de ses services administratifs.

- ✓ L'autonomie financière qui se traduit par la dotation du parlement d'un budget propre, qui sera inséré en tant que tel dans le budget général de l'Etat. Et il reviendra à la loi sur l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée de déterminer les règles du contrôle sur l'exécution du budget de celle-ci<sup>38</sup>.
- ✓ L'administration de l'Assemblée est organisée sur la base des principes de la transparence, de l'honnêteté, de l'efficacité et de la reddition de comptes.

Premier élément à relever dans cette représentation de l'indépendance de l'Assemblée, il s'agit de la consécration d'un mécanisme de contrôle de la gestion financière spécifique, déterminé par la loi sur l'autonomie administrative et financière qui reste à élaborer et non pas aux règles de contrôle de droit commun des dépenses publiques.

Cette exception peut trouver sa justification dans le fait qu'une bonne gestion administrative impose des règles de contrôle souples notamment le contrôle a priori des dépenses afin d'éviter l'entrave des opérations financières les plus routinières mais aussi les plus nécessaires, comme par exemple l'achat de fournitures ou de consommables pour la bureautique, et là l'exception devient un gage de bonne gouvernance. Elle peut cependant devenir une voie pour des abus ou pour une mauvaise gestion si l'exception aboutit à la mise en place de règles de contrôle trop lâches ou carrément inexistantes.

Par ailleurs, l'existence d'une commission permanente pour le règlement intérieur, l'immunité, et les lois parlementaires est un bon signe pour la mise en place, dans le futur, d'un droit proprement parlementaire par lequel sera réglé le fonctionnement de l'Assemblée et qui est de nature à renforcer son indépendance institutionnelle.

#### b. Indépendance (pratique) :

Note : 75

La question de l'indépendance du pouvoir législatif incarné par le parlement, tantôt mono tantôt bicaméral s'est toujours posée en Tunisie, en raison de l'hypertrophie du pouvoir exécutif incarné par la seule personne du Président de la République, qui a toujours écrasé l'assemblée représentative et en a fait une chambre d'enregistrement de sa volonté.

---

<sup>38</sup> Il existe déjà un projet de loi sur l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée déposé devant l'assemblée.

Après 2011, c'est donc une forte volonté d'affranchissement et d'affirmation de soi qui s'est dégagée de la première assemblée élue au suffrage universel direct lors d'un scrutin libre, secret, honnête et transparent, assemblée forte de son statut de pouvoir constituant, chargée d'adopter une nouvelle constitution pour la Tunisie.

Ce statut lui a conféré une place de choix parmi les institutions de l'Etat, ce qui a rendu difficile toute tentative d'ingérence ou d'instrumentalisation par un pouvoir exécutif institutionnellement affaibli, dans la mesure où le président « provisoire » de la République avait été élu par l'ANC elle-même<sup>39</sup>. Les choses n'ont pas beaucoup changé suite à l'adoption de la constitution et à l'organisation d'élections législatives dont est issu l'actuel parlement.

L'explication du renforcement de la place et du rôle du parlement qui sont tous les deux des garants de son indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs, et un obstacle au retour des anciennes pratiques de l'ingérence ou de la domination de l'exécutif, a deux causes :

La première est relative à la nature du régime politique consacré par la constitution du 27 janvier 2014. En effet, celle-ci a instauré un régime mixte beaucoup plus proche du système parlementaire que du régime présidentiel, où le pouvoir exécutif est « fracturé » puisque réparti entre un Président de la République et un Premier ministre, ce qui est de nature à empêcher la concentration et la personnalisation du pouvoir et son hégémonie.

La seconde gît dans le fait que le parlement jouit, aujourd'hui, d'une réelle légitimité électorale puisqu'il est désormais élu par un scrutin libre, secret, honnête et transparent ce qui constitue une source non négligeable d'autorité pour lui et rend difficile toute tentative de le soumettre notamment par le pouvoir exécutif.

Concernant le rôle du parlement dans l'initiative des lois, il faut sans doute rappeler que l'article 62 de la constitution prévoit que « l'initiative législative est exercée au moyen de propositions de lois présentées par au moins dix députés ou de projets de lois émanant du Président de la République ou du Chef du gouvernement... »

La volonté de consacrer et de préserver l'indépendance du pouvoir législatif a été clairement énoncée dans la constitution, mais également par le parlement lui-même dans le règlement intérieur dont il s'est doté. D'autres textes juridiques sont encore en cours d'élaboration, notamment la loi sur l'autonomie administrative et financière du parlement, ils sont censés apporter les mécanismes qui sont de nature à garantir cette indépendance dans la pratique.

---

<sup>39</sup> Ceci en vertu des articles 2 et 10 de la loi du 16 décembre 2011 portant sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (Cadre légal) :

*La réglementation juridique en vigueur garantit-elle la transparence de l'institution parlementaire et de son travail ?*

Note : 75

Sur la question de la transparence, curieusement, la constitution tunisienne n'en fait un principe général que lorsqu'il s'agit de l'administration publique et non de gouvernance de manière générale, comme cela ressort de son article 15<sup>40</sup>.

Mais il faut tout de même relever l'existence d'une règle constitutionnelle d'une extrême importance, celle prévue à l'article 11 où il est dit que : « *Il incombe à toute personne investie des fonctions de Président de la République, de Chef du gouvernement, de membres du Gouvernement, de membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, de membres des Instances constitutionnelles indépendantes, ou de toutes haute fonction de déclarer leurs biens, conformément aux dispositions de la loi.* ».

Cette règle est un moyen qui peut s'avérer efficace dans la lutte contre les abus de biens sociaux ou l'enrichissement illicite.

La réglementation en matière de transparence du parlement reste rudimentaire et gagnerait à être étoffée car elle ne garantit pas pleinement celle-ci.

#### b. Transparence (pratique) :

Note : 50

Si l'on entend la transparence au sens d'ouverture des travaux de l'assemblée au public et aux débats qui s'y déroulent, on doit d'abord dire, que l'Assemblée elle-même fournit des informations au public par le biais d'outils différents, dont le plus important est son site officiel, dans lequel toute personne peut trouver les informations les plus importantes sur les travaux du parlement et dont il a été question plus haut dans le volet relatif aux ressources.

Toutefois, on peut déplorer l'inexistence sur le site d'un format texte des délibérations et des travaux de l'Assemblée. En effet, seul un enregistrement vidéo existe aujourd'hui sur le site de l'assemblée

---

<sup>40</sup> Article 15 de la constitution : « L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité. »

que ce soit pour les travaux de l'Assemblée constituante ou de l'actuelle Assemblée des Représentants du peuple.

On peut relever la même carence relativement aux rapports des travaux en commission (aussi bien pour les travaux de l'Assemblée nationale constituante que pour l'actuelle Assemblée des Représentants du peuple), rapports qui constituent les seuls outils permettant d'avoir connaissance du processus qui préside l'élaboration et l'adoption des lois.

Un autre problème structurel se pose, c'est celui relatif aux groupes parlementaires, dont la composition est déterminée par le règlement intérieur mais dont la qualification juridique n'est pas claire. Ceci pose un problème pour le contrôle de la gestion du budget du parlement car le règlement intérieur déclare dans son son article 37 que le bureau de l'assemblée doit mettre à la disposition des groupes parlementaires tous les espaces, les moyens humains, matériels et administratifs adéquats à leur taille et nécessaire à leur travail. Lorsqu'on sait d'expérience, la facilité avec laquelle les groupes parlementaires, se font et se défont à qui imputer les dépenses qu'ils ont effectués, lorsqu'un contrôle de gestion doit intervenir ?

Cependant, on ne peut manquer de relever un point positif dans les moyens concrétisant la transparence de l'Assemblée, il s'agit de son site officiel<sup>41</sup>, site fonctionnel et régulièrement mis à jour qui permet aussi bien de prendre connaissance de la structure aussi bien politique<sup>42</sup> que fonctionnelle<sup>43</sup> de l'assemblée.

Figure aussi sur le site officiel de l'Assemblée, l'état des présences des députés en plénière ainsi que l'état des votes des textes qui lui sont soumis, ce qui permet aux électeurs de suivre de près le travail de leurs représentants.

Il faut aussi citer la communication de l'Assemblée avec le public, via les réseaux sociaux où elle possède une page facebook, sur laquelle un administrateur se charge de publier les plus importants événements relatifs à l'activité parlementaire et de répondre aux questions du public.

De même que la télévision publique a été mise à contribution pour assurer l'ouverture au public de l'Assemblée, puisque la deuxième chaîne nationale de télévision, est quasiment devenue une chaîne

---

<sup>41</sup> <http://bit.ly/2alxl0E>

<sup>42</sup> Le nombre total des députés, leur répartition, par appartenance politique, par région et par sexe, le nombre, le nom et la composition des groupes parlementaires.

<sup>43</sup> La présentation de la présidence, du bureau, des commissions qu'elles soient permanentes ou spéciales et leur composition, la conférence des présidents de commission et sa composition. On peut aussi grâce au menu accéder à n'importe quel texte de loi aux projets de loi soumis aux commissions ou à l'assemblée plénière, aux projets inscrits au bureau de l'assemblée, aux débats de l'Assemblée etc. Cependant il est regrettable que le menu relatif l'organisation administrative de l'Assemblée ne soit pas fonctionnel.

parlementaire qui retransmet en direct les débats de l'assemblée lors des séances plénières, qu'il s'agisse de sessions de projets de loi ou de questions aux membres du gouvernement.

Une ONG spécialisée dans le monitoring du travail parlementaire<sup>44</sup> est installée en permanence au sein de l'assemblée et procède notamment à la publication sur son site web et sur les réseaux sociaux (twitter) de manière quasi immédiate de l'état du vote des textes soumis à l'assemblée (nombre des présents, nombre des votants, nombre des voix pour, nombre des voix contre, nombre des abstentions), les résumés des rapports des commissions.

Si l'Assemblée nationale constituante a montré une résistance par rapport à la présence permanente de « Al Bawsala » dans l'enceinte de l'Assemblée et par rapport à ses comptes rendus très détaillés sur son activité, six recours pour excès de pouvoir introduits le 29 août 2012 auprès du TA par cette ONG ainsi que par deux autres à savoir Nawaat et Opengovtn<sup>45</sup>, ont abouti à vaincre cette résistance puisque le Tribunal Administratif a donné droit à leur requête en affirmant leur droit d'accès à l'information sur la base du décret-loi du 26 mai 2011 tel que modifié par le Décret-loi du 11 juin 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics.

Aujourd'hui, il semble que ce monitoring en direct soit entré dans les mœurs et l'Assemblée des Représentants du peuple n'y oppose aucune résistance.

Les points faibles, à présent sur la question de la transparence, concerne l'accès au débat qu'ils soient en commission ou en plénière.

A cet égard, il est évident que l'enregistrement et / ou la transcription des débats parlementaires est une condition essentielle non seulement de l'amélioration du travail de l'Assemblée, dans la mesure où elle permet de revenir sur ces débats pour les examiner, y compris avec un regard critique, ou pour trancher un doute sur les positions des uns et des autres sur les questions débattues, mais aussi une condition à l'ouverture du travail parlementaire aux citoyens, ouverture qui leur permet d'accéder aux débats sur des questions qui les concernent directement puisqu'elles se rapportent à la manière dont ils vont être gouvernés, mais leur permet surtout de voir les positions de leurs élus sur ces questions et la manière dont ils les défendent.

Des outils existent pour la transcription des débats<sup>46</sup>, il s'agit pour l'Assemblée d'en prendre connaissance, de former son personnel, mais aussi les députés eux-mêmes pour son utilisation optimale.

---

<sup>44</sup> <http://bit.ly/2aRwsEo>

<sup>45</sup> <http://bit.ly/2aO4js0> <http://bit.ly/2b4BD0u>

<sup>46</sup> Choix technologiques pour la capture et la transcription des travaux parlementaires, Département des affaires économiques et sociales des Nations-Unies et centre mondial des TIC aux parlements, Nations-Unies, New-York, 2014. <http://bit.ly/2bdCdaD>



L'outil informatique, et les TIC<sup>47</sup> d'une façon plus générale, sont également indispensables à la transcription, à la communication, à la diffusion et à la conservation des débats parlementaires, qu'ils soient en séance plénière ou en commission.

De même que ce site permet d'accéder à partir de son menu aux enregistrements vidéo des séances plénières de l'Assemblée.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal)

Note : 50

S'il existe un acteur politique sur lequel le contrôle est à la fois difficile et délicat, c'est bien le parlement. Délicat, d'abord parce qu'il est difficile d'admettre un contrôle sur une institution qui jouit d'une légitimité démocratique directe, puisque ses membres sont élus au suffrage universel, ce qui lui confère en vertu d'une tradition rousseauiste bien ancrée dans tous les systèmes francophones, une présomption d'intégrité. Difficile, ensuite parce qu'il faut trouver un organe dans l'Etat qui jouisse de l'autorité nécessaire pour exercer un contrôle sur le plus haut des pouvoirs constitués, celui-là même par lequel s'exprime le peuple souverain.

Mais au-delà de toutes ces considérations idéologiques (non négligeables) il faudra surtout trouver les mécanismes adéquats et efficaces pour exercer ce type de contrôle nécessaire à la mise en œuvre de la redevabilité des parlementaires.

Or, le premier obstacle qui pourrait entraver l'effectivité et l'efficacité de la redevabilité des membres du parlement devant le peuple, est d'ordre juridique. Il s'agit, en effet, de l'immunité qui leur est accordée par la constitution, immunité substantielle pour ce qui concerne son article 68 qui proclame qu'« *Aucune poursuite judiciaire civile ou pénale ne peut être engagée contre un membre de l'Assemblée des Représentants du Peuple., ni celui-ci être arrêté ou jugé, en raison d'opinions ou de propositions émises ou d'actes accomplis en rapport avec ses fonctions parlementaires.* ».

Puis, immunité de procédure prévue à l'article 69 de la constitution qui proclame que : « Si un député se prévaut par écrit de son immunité pénale, il ne peut être ni poursuivi, ni arrêté durant son mandat, dans le cadre d'une accusation pénale, tant que son immunité n'a pas été levée. Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, le Président de l'Assemblée est informé sans délai et il est mis fin à la détention si le bureau de l'Assemblée le requiert. ».

---

<sup>47</sup> Technologies de l'information et des communications.

Si le premier type d'immunité (article 68 de la constitution) est tout à fait concevable voire même nécessaire à l'accomplissement par tout représentant du peuple de sa mission, à l'abri des pressions et des menaces qui pourraient venir de ses adversaires politiques, ce qui explique l'universalité de cette règle. On peut déplorer toutefois que cette immunité s'étende aussi bien aux poursuites pénales qu'aux poursuites civiles. Ce qui est abusif, car elle peut conduire à soustraire le député à toute responsabilité contractuelle ou quasi contractuelle, sans lien aucun avec sa mission.

Quant à l'immunité processuelle (article 69 de la constitution) elle aussi se justifie moins, puisqu'elle peut conduire à soustraire un député, même si c'est à titre temporaire, à la reddition de comptes devant le juge pénal.

Ceci d'autant plus que la procédure de levée de l'immunité parlementaire telle que prévue aux articles 28 à 33 du règlement intérieur est plutôt complexe.

La demande de levée de l'immunité est adressée par le juge au président de l'Assemblée des représentants, accompagnée du dossier de l'affaire, ce dernier les transmet à la commission permanente compétente<sup>48</sup>. Celle-ci dispose de quinze jours pour préparer un rapport sur la demande de levée de l'immunité, qu'elle transmettra au bureau de l'Assemblée qui le transmettra à son tour à l'assemblée plénière pour qu'une décision soit votée sur la question. La décision de levée de l'immunité est prise à la majorité des députés présents.

Quant aux mécanismes de consultation des citoyens, le principe de démocratie participative est, certes, évoqué dans la constitution, il a cependant une teneur faible, d'abord parce qu'il est évoqué de manière lapidaire dans le préambule, ensuite parce que lorsque la constitution y revient, on ne l'y retrouve que dans le chapitre relatif au pouvoir local relié au principe de la gouvernance ouverte. Ce qui signifie qu'aucun mécanisme d'exercice de cette démocratie participative (qu'il s'agisse de mécanismes de proposition ou de contrôle), qui serait de nature à permettre un plus grand contrôle citoyen sur le parlement, n'est prévu et que donc sa mise en œuvre est laissée à la discrétion de ce même parlement aussi bien quant à son opportunité que quant à son objet et à son extension.

Tout ceci contribue à amoindrir les possibilités d'un contrôle citoyen direct sur le parlement autrement que celui exercé de manière intermittente à l'occasion des élections législatives.

---

<sup>48</sup> Commission du règlement intérieur, de l'immunité, des lois parlementaires et des lois électorales

## b. Redevabilité (pratique) :

Note : 50

Si le mécanisme de levée de l'immunité n'a quasiment jamais joué sous l'ancien régime<sup>49</sup>, il ne l'a pas été non plus depuis 2011, ni sous l'Assemblée Nationale constituante ni jusqu'à présent avec l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Pourtant, en mai 2015 une affaire avait éclaté faisant état de l'existence d'une demande d'un juge d'instruction du tribunal de première instance du Kef, adressée au président de l'Assemblée en vue de la levée de l'immunité d'un député dans la cadre d'une instruction sur une affaire de faux et usage de faux<sup>50</sup>. Cependant aussi bien le député concerné que le parti dont il est issu ont tout nié en affirmant que c'était une manœuvre de dénigrement et d'intimidation menée contre lui et son parti par leurs adversaires politiques et ont ajouté qu'ils ne craignaient pas la levée de l'immunité qui, du reste permettrait de couper court à cette polémique.

Cependant l'affaire s'est arrêtée là et aucune suite ne lui fut donnée, ce qui montre à quel point il est encore difficile d'admettre la mise en œuvre de ce mécanisme de reddition de comptes pour les représentants du peuple.

Il semble jusqu'ici que le seul moyen de contrôle citoyen sur les députés soit l'échéance électorale par laquelle les électeurs en renouvelant ou pas leur confiance dans les députés les sanctionnent. En dehors de cela, aucun moyen sérieux de reddition des comptes par les citoyens ne pèse sur les députés.

Quant à leur responsabilité devant la justice, elle est elle-même difficile à mettre en œuvre en raison, comme il a été dit plus haut de l'immunité dont ils jouissent et dont on sait d'expérience en raison de la solidarité de corps qui anime les députés, qu'elle est difficile à lever.

## 5. Intégrité :

### a. Intégrité (Cadre légal) :

Note 0

Il n'existe pas de dispositif juridique ni dans la constitution ni de par la loi ni de par le règlement intérieur de l'Assemblée de nature à consacrer des mécanismes d'intégrité, notamment en ce qui

---

<sup>49</sup> La chambre des députés jusqu'en 1994 n'a comporté que des membres de l'unique parti politique autorisé à agir sur la scène publique, parti qui d'ailleurs se confondait avec l'Etat. L'accès de quelques représentants de l'opposition depuis cette date n'a rien changé au paysage politique, ces représentants ne disposaient d'aucun moyen politique leur permettant d'inquiéter de quelque manière que ce soit le parti ultra dominant au pouvoir. Une telle composition et le poids même du parti au pouvoir avaient rendu caduque toute tentative de recourir à la levée de l'immunité qu'elle fut bien fondée ou utilisée en vue de se débarrasser d'un opposant gênant.

<sup>50</sup> <http://bit.ly/2bdmoooy>

concerne la garantie de protection du travail parlementaire de l'influence du monde des affaires ou de celui des médias.

## b. Intégrité (pratique)

Note 0

L'absence de règles d'intégrité des députés est de nature à ouvrir la voie à toutes sortes d'abus et permet également la naissance de situations de conflit d'intérêts.

Ainsi la crise provoquée dernièrement par la suspension d'activités d'une compagnie aérienne privée dont le propriétaire est député à l'Assemblée des représentants<sup>51</sup>, beaucoup d'observateurs ont dénoncé les conséquences néfastes des connivences possibles entre députés du peuple et monde des affaires<sup>52</sup>.

## 6. Investigation :

Dans la pratique, on peut observer là aussi un regain d'activité du parlement par rapport aux pratiques de l'ancien régime, où l'initiative parlementaire était pratiquement absente. En effet, dans la période allant du début de 2014 jusqu'au mois de juin 2014 sur un total de 44 initiatives présentées à l'Assemblée, 4 sont des initiatives parlementaires<sup>53</sup>.

## 7. Contrôle du pouvoir exécutif (cadre légal et pratique) :

Note : 75

Un des rôles les plus importants impartis au parlement est le contrôle qu'il est appelé à exercer sur l'exécutif. Pour ce faire, la constitution a mis à sa disposition, une batterie d'outils de contrôle permanent et « routinier », dont les plus importants sont, à titre d'exemple les questions écrites et orales qu'il appartient à chaque député de poser aux membres du gouvernement et ce en vertu de l'article 96 de la constitution<sup>54</sup>.

Cependant, le plus important est, sans doute, l'ensemble des outils institutionnels d'investigation dont la constitution a doté le parlement.

En effet, l'article 59 de la constitution<sup>55</sup> prévoit que l'assemblée constitue en son sein, au démarrage de chaque législature, des commissions permanentes et des commissions spéciales. Ce même

---

<sup>51</sup> Il s'agit de l'affaire relative à la compagnie aérienne Syphax propriété du député du parti Nahdha, Mohamed Frikha.

<sup>52</sup> <http://bit.ly/2bocKyO> / <http://bit.ly/2bdIHHC>

<sup>53</sup> Voir le site officiel de l'assemblée des Représentants du Peuple, dans le menu « projets de lois »

<sup>54</sup> Article 96 de la constitution : « Il appartient à chaque membre de l'Assemblée des Représentants du Peuple de présenter au gouvernement des questions écrites et orales conformément au règlement intérieur de l'Assemblée. ».

<sup>55</sup> Article 59 de la constitution : « Lors de sa première séance, l'Assemblée des Représentants du Peuple élit un Président parmi ses membres. L'Assemblée des Représentants du Peuple constitue des commissions permanentes et des commissions spéciales. La composition et la répartition des responsabilités au sein de ces commissions se font sur la base de la représentation proportionnelle. L'Assemblée des Représentants du Peuple peut constituer des commissions d'enquête. Toutes les autorités doivent les aider dans l'exercice de leurs attributions. ».

article prévoit, dans son deuxième paragraphe, qu'il appartient à l'Assemblée des Représentants du Peuple de constituer des commissions d'investigation et enjoint à tous les pouvoirs de les aider à accomplir leur mission.

Toujours selon l'article 59 de la constitution, la composition et la répartition des responsabilités au sein de ces commissions se fait sur la base de la représentation proportionnelle. Ceci peut laisser croire que ces commissions seront d'une efficacité douteuse dans leur rôle de contrôle et de contre-pouvoir dans la mesure où la règle de la représentation proportionnelle permettra au parti ou à la coalition au pouvoir, c'est-à-dire celle qui est majoritaire au parlement et qui, donc, soutient le gouvernement qu'elle est appelée à contrôler.

Cependant, on ne peut apprécier l'efficacité de ces commissions sans la lecture de l'article 60 de la constitution<sup>56</sup>, article consacré à l'opposition qui dispose désormais d'un statut constitutionnel.

Celui-ci affirme, d'abord, que l'opposition est une composante essentielle de l'Assemblée des Représentants du Peuple., et déclare que la présidence de la commission des finances lui revient de droit ainsi que la fonction de rapporteur au sein de la commission des relations extérieures.

Or, il est clair que l'un des moyens les plus importants de contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement, qui est l'élément moteur de l'exécutif, est le contrôle du budget, que ce soit au regard de sa ventilation, à l'occasion de la discussion annuelle du projet de lois de finances, soit au regard de son exécution, et le fait de confier la présidence d'une telle commission à l'opposition, peut constituer un critère pertinent de l'efficacité de ce contrôle.

Mais cet article consacre aussi le droit pour l'opposition de constituer chaque année une commission d'investigation qu'il lui revient de présider.

Ce type de commissions dont la création et la direction revient exclusivement à l'opposition peut constituer un excellent outil d'investigation sur n'importe quelle question ou n'importe quel domaine, puisque l'article 60 n'a donné aucune précision sur son mandat ni sur le domaine sur lequel il lui est possible d'intervenir.

Ainsi, il est tout à fait possible d'admettre que ces commissions peuvent intervenir même dans les secteurs couverts par les commissions permanentes ou spéciales et constituer, ainsi, pour l'opposition un moyen de procéder à des investigations si les commissions prévues à l'article 59 ne

---

<sup>56</sup> Article 60 de la constitution : « L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses activités internes et externes. La présidence de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures lui reviennent de droit. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête. Il lui incombe de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire. ».

prennent pas l'initiative de le faire ou encore de présenter des contre-rapports, permettant ainsi d'avoir des points de vue différents sur la question, si celles-ci le font.

Pour ce qui est du règlement intérieur de l'Assemblée, tout un chapitre y a été consacré au contrôle du gouvernement. Les articles 145 et 146 sont consacrés aux questions écrites et orales que les députés peuvent adresser aux membres du gouvernement, alors que l'article 147 consacre la technique des séances d'audition mensuelles sur l'orientation générale de la politique du gouvernement et sur les politiques sectorielles de celui-ci. Ces séances d'audition peuvent également être organisées selon les besoins sur demande du bureau de l'assemblée ou de la majorité des députés.

C'est dire que l'arsenal juridique existant est à même d'assurer les moyens d'un suivi et donc d'un contrôle régulier par la chambre de l'action gouvernementale.

## 8. Investigation (pratique) :

Note : 25

Deux éléments d'information donnent une impression d'inégale valeur sur l'efficacité de ces outils d'investigation dans la pratique.

Si les questions écrites et orales adressées par les députés aux membres du gouvernement, ainsi que les séances d'audition auxquelles ceux-ci sont invités, sont régulières et relativement efficaces dans la mesure où elles sont le plus souvent retransmises par la télévision publique et sont donc connues des citoyens, l'outil des omissions d'enquête ont jusqu'ici connu un cuisant échec.

En effet, une commission d'enquête, au sein de l'Assemblée nationale constituante, a été créée suite aux événements du 9 avril, 2012 où des citoyennes et citoyens manifestant pacifiquement avaient fait l'objet de violences disproportionnées de la part des forces de sécurité, en vue de déterminer qui était précisément responsable de ces violences et qui en avait donné l'ordre, cette commission jusqu'à aujourd'hui n'a rendu aucun rapport.

La commission constituée en vue d'enquêter sur les événements de Siliana, où les forces de sécurité, là encore, avaient tiré sur des manifestants à la chevrotine faisant plusieurs blessés, si elle a livré son rapport au président de l'Assemblée<sup>57</sup>, les conclusions de ce rapport alors même qu'ils attestent de la réaction disproportionnée des forces de l'ordre face aux manifestants et des

---

<sup>57</sup> <http://bit.ly/2aS9ljp>



dommages que ces derniers en ont subi, n'a pas eu de répercussions politiques, au sens où il n'a pas donné lieu à une reddition de comptes de la part des responsables politiques de l'époque.

Ceci prouve que cette technique d'investigation n'est pas encore bien assise dans les traditions politiques et qu'elles font l'objet d'une résistance de la part des responsables qui visiblement ne respectent l'obligation qui leur est faite par la constitution dans son article 59 qui enjoint à tous les pouvoirs d'aider les commissions d'enquête dans l'accomplissement de leur rôle.

### 9. **Activité législative contre la corruption et de la bonne gouvernance (pratique) :**

Note : 25

Jusqu'à la date du dépôt par le Président de la République auprès de l'assemblée, d'un projet de loi sur la réconciliation économique<sup>58</sup>, la priorité des débats au sein de l'assemblée n'était pas du tout la lutte contre la corruption, ni les mécanismes susceptibles de la mettre en œuvre.

Aucun projet de loi n'a été déposé ni n'a même été évoqué concernant les instances constitutionnelles indépendantes dont fait partie l'Instance pour la Bonne Gouvernance et la Lutte contre la Corruption.

La corruption est, jusqu'ici évoquée au sein de l'assemblée de manière indirecte dans le cadre du débat sur le processus de justice transitionnelle, dont fait partie le dossier relatif à la reddition des comptes par tous ceux qui se sont rendus coupables, sous l'ancien régime, de crimes de corruption, de malversations, d'abus de fonction ou de détournement de fonds publics.

Le parlement est aujourd'hui confronté à d'autres urgences dans sa politique législative, il s'agit de la mise en œuvre d'institutions dont l'échéance est fixée par la constitution elle-même à l'instar du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la Cour Constitutionnelle. L'adoption des lois nécessaires à la lutte contre la corruption ou la mise en place d'une stratégie de lutte contre la corruption ne fait pas parti, aujourd'hui de ses priorités.

---

<sup>58</sup> Projet de loi n° 049/2015 qui a pour objet de créer un mécanisme de reddition de comptes par les hommes d'affaires, autre que celui prévu par la loi sur la justice transitionnelle au sein de l'Instance Vérité et Dignité (IVD)

### Recommandations :

- Le pouvoir législatif devrait accélérer l'adoption de la loi relative à l'indépendance administrative et financière de l'Assemblée des Représentants du Peuple.
- Le pouvoir exécutif devrait doter le Parlement de ressources logistiques et humaines plus importantes.
- Le pouvoir législatif devrait adopter un texte de loi régissant les fonctionnaires du Parlement qui serait à même de répondre aux spécificités de leur travail.
- Le pouvoir législatif devrait consacrer les mécanismes d'intégrité dans les textes législatifs qui le concernent.
- Le Parlement devrait inscrire la lutte contre la corruption dans ses priorités au niveau de son action législative comme au niveau de son activité de contrôle du pouvoir exécutif.

## **2. L'Exécutif**

## 2. L'Exécutif

### Résumé

Dans l'histoire de la Tunisie indépendante, de tous les pouvoirs, l'exécutif a toujours été le plus puissant. La raison essentielle en était qu'il constituait un pouvoir monolithique qui se résumait à une seule personne, le Président de la République, dont la puissance ne venait pas seulement de l'étendue des attributions qui lui étaient accordées par la constitution, **mais surtout de l'immunité** dont il jouissait toujours par la constitution elle-même, ce qui faisait obstruction à toute idée de transparence ou de redevabilité. Rappelons que Habib Bourguiba en a profité pour **s'octroyer** la présidence à vie et Zine El Abidine Ben Ali a prolongé sa période électorale et élargi les prérogatives de son autorité ordinale.

Aujourd'hui, avec la nouvelle constitution, les choses sont un peu plus différentes aussi bien pour des raisons institutionnelles que pour des raisons politiques.

Sur le plan institutionnel, l'exécutif est aujourd'hui réellement et non pas formellement, scindé en deux, puisqu'il repose sur le Président de la République d'une part et sur le gouvernement présidé par un chef de gouvernement d'une autre.

Cette nouvelle structure, si elle peut constituer un point positif en répondant au souci d'éviter la concentration du pouvoir, peut poser un problème d'efficacité du fonctionnement de ce pouvoir, si la répartition des compétences n'est pas clairement effectuée entre les deux têtes de l'exécutif et s'il y a un manque de coordination entre eux.

Sur le plan politique, on doit prendre en considération d'abord l'instauration dans le pays d'un véritable pluralisme politique, qui rompt avec le monolithisme et l'ancienne personnalisation du pouvoir, tous deux obstacles à toute bonne gouvernance. Ce pluralisme, est propice à l'existence de contre-pouvoirs et donc à l'apparition d'un système de contrôle et de redevabilité.

L'exécutif reste dans la pratique et malgré ces changements politiques, un pouvoir très puissant dans l'Etat, en raison des capacités et ressources dont il dispose comparé aux autres. Il est aussi un pouvoir dont le fonctionnement est régi par une faible transparence et où la redevabilité reste difficile à mettre en œuvre.

L'EXECUTIF			
Note globale du pilier : 37.66 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	100	75
	Indépendance	50	50
Gouvernance	Transparence	25	25
	Redevabilité	25	00
	Intégrité	25	25
Rôle	Participation dans l'effort de lutte contre la corruption	25	

### Structure et organisation :

Avec la constitution de 2014, la Tunisie inaugure un nouveau régime politique qualifié de mixte, où le parlement occupe, certes, une place de choix, **mais où l'exécutif dispose lui aussi de pouvoirs non négligeables.**

Dans ce nouveau système, le pouvoir exécutif est constitué de deux pôles, à savoir un Président de la République élu au suffrage universel direct<sup>59</sup> et un gouvernement dirigé par un chef de gouvernement, issu d'une majorité ou d'une coalition parlementaire<sup>60</sup>.

Cette structure bicéphale de l'exécutif, mais aussi le statut de chacune de ses deux composantes (élu au suffrage universel direct pour l'un, émanant d'un organe élu lui-même au suffrage universel direct à savoir le parlement pour l'autre) peut aboutir à une configuration variable de cet exécutif selon les résultats des élections, ce qui permet de qualifier le régime politique tunisien de régime à géométrie variable.

<sup>59</sup> Article 75 §1 de la constitution : « Le Président de la République est élu au cours des soixante derniers jours du mandat présidentiel, pour un mandat de cinq ans au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent et à la majorité absolue des suffrages exprimés. »

<sup>60</sup> Article 89 § 2-5 : « Dans un délai d'une semaine suivant la proclamation des résultats définitifs des élections, le Président de la République charge le candidat du parti politique ou de la coalition électorale ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple de former le Gouvernement dans un délai d'un mois renouvelable une seule fois. En cas d'égalité du nombre de sièges, il est tenu compte pour la désignation, du nombre de voix obtenues. Si le Gouvernement n'est pas formé au terme du délai fixé ou si la confiance de l'Assemblée des Représentants du Peuple n'est pas obtenue, le Président de la République engage, dans un délai de dix jours, des consultations avec les partis, les coalitions et les groupes parlementaires, en vue de charger la personnalité la mieux à même d'y parvenir de former un Gouvernement, dans un délai maximum d'un mois. Si dans les quatre mois suivant la première désignation, les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple n'ont pas accordé la confiance au Gouvernement, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée des Représentants du Peuple et convoquer de nouvelles élections législatives dans un délai de quarante-cinq jours au plus tôt et de quatre-vingt-dix jours au plus tard. Le Gouvernement présente un exposé sommaire de son programme d'action devant l'Assemblée des Représentants du Peuple afin d'obtenir sa confiance à la majorité absolue de ses membres. Dans le cas où le Gouvernement obtient la confiance de l'Assemblée, le Président de la République procède sans délai à la nomination du Chef du gouvernement et de ses membres. »

En effet, les résultats du scrutin pour les élections présidentielles, peuvent aboutir à un Président de la République appartenant à une formation ou une tendance politique différente de celle qui dispose de la majorité au parlement et dont émanera le gouvernement, tout comme ils peuvent aboutir à un **résultat inverse**, c'est-à-dire à une concordance des majorités. Ces deux situations peuvent conduire, chacune d'elles en pratique, à une répartition différente des pouvoirs et à un déploiement différent des outils de contre-pouvoir et de contrôle.

## 1. Ressources :

### a. Ressources (règles de droit)

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur permettent-elles à l'exécutif d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 100

La constitution tunisienne de 2014 dans sa description du pouvoir exécutif prévoit dans son article 71 que : « Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et un Gouvernement présidé par le Chef du gouvernement ».

Elle prévoit également pour chacune de ces deux têtes de l'exécutif une série de compétences, mais les plus importantes sont sans doute, celles qui ont un rapport direct avec les ressources de ce pouvoir dont celles-ci :

Pour ce qui est des ressources humaines, ce que prévoit l'article 78 de la constitution selon lequel : « Le Président de la République procède, par voie de décrets présidentiels : aux nominations aux emplois supérieurs à la Présidence de la République et aux établissements qui en relèvent et peut y mettre fin. Ces emplois supérieurs sont fixés par loi... »

Ceci signifie que le Président de la République dispose d'un pouvoir discrétionnaire de nomination aux emplois à la présidence, ainsi qu'aux services et établissements y afférents et possède, donc, une latitude certaine pour se doter du personnel qu'il juge nécessaire à un fonctionnement optimal de l'institution présidentielle, en nombre et en qualifications.

Cependant, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir arbitraire, par lequel le chef de l'Etat transformerait l'institution présidentielle en un lieu de récompenses pour les loyaux services que lui auraient rendu à lui personnellement ou à son parti, certaines personnes, puisqu'il appartient au parlement de fixer, par voie de loi, lesdites hautes fonctions à la présidence, ce qui constitue une



modalité de contrôle de ce dernier sur les pouvoirs du premier. La présidence dispose aussi d'un « Institut des Etudes Stratégiques », qui relève de sa tutelle<sup>61</sup>.

Cet institut érigé, par la loi qui l'a créé, en établissement public industriel et commercial, régit donc essentiellement par les règles du droit commercial, est sous la tutelle de la présidence de la République. Son rôle consiste essentiellement à procéder à des études, recherches, analyses et prospections sur des événements et phénomènes à l'échelle nationale ou internationale, susceptibles d'avoir des répercussions sur le processus de développement politique, économique, social ou culturel du pays et de pouvoir ainsi anticiper, les problèmes et les besoins.

Concernant, à présent, les ressources dont dispose le Chef du gouvernement on peut citer essentiellement ce que stipule l'article 92 de la constitution, où on peut lire que : « *Relèvent de la compétence du Chef du gouvernement* :

- La création, la modification, la suppression des ministères et secrétariats **d'État**, la détermination de leurs compétences et de leurs attributions, après délibération du Conseil des ministres ;
- La cessation de fonction **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ou l'examen** de sa démission, et en concertation avec le Président de la République en ce qui concerne le Ministre des Affaires étrangères ou le Ministre de la Défense ;
- La création, la modification ou la suppression des établissements publics et **d'entreprises publiques et services administratifs**, ainsi que la détermination de leurs compétences et de leurs attributions, après délibération du Conseil des ministres, à l'exception de ceux qui relèvent de la Présidence de la République dont la création, la modification et la suppression intervient sur proposition du Président de la République ;
- Les nominations aux emplois civils supérieurs et leurs cessations. Ces emplois sont fixés par loi.
- Le Chef du gouvernement **dispose de l'Administration**.

Au vu de cette liste d'attributions, on peut mesurer **l'ampleur** des moyens dont dispose le Chef du gouvernement, dans la mesure où il lui appartient de déterminer l'amplitude et la consistance des institutions et du personnel qui sont à sa disposition. Ce personnel peut être classé en deux catégories, le personnel politique d'un côté et le personnel administratif de l'autre :

---

<sup>61</sup> L'Institut des Etudes Stratégiques (ITES) créé en vertu de la loi n° 103 du 25 octobre 1993.

- Concernant le personnel politique, il tourne essentiellement autour des membres du gouvernement, dont le nombre peut varier d'un gouvernement à un autre y compris sous la même majorité parlementaire<sup>62</sup>.
- A ce titre, il faut savoir que ce dernier compte actuellement<sup>63</sup> aux côtés du chef de gouvernement, 27 ministres et 14 secrétaires d'Etat, plus le secrétaire général du gouvernement.
- Pour ce qui est du personnel administratif, il fera l'objet de développements conséquents dans un pilier à part. Il est cependant important de savoir ce qu'implique le fait que la constitution mette l'administration à la disposition du Chef du gouvernement.

Ceci signifie, d'abord, que le Chef du gouvernement dispose des moyens humains lui garantissant son indépendance de conception et d'action, puisque ses ressources humaines propres lui permettront, en amont, de déterminer la politique générale de l'Etat puis, en aval, d'être capable de mettre par lui-même cette politique à exécution.

Ces moyens lui permettent aussi et expliquent largement son rôle en matière d'initiative législative. Le plus grand nombre des lois examinées par le parlement sont, en effet, des projets gouvernementaux et non des propositions de députés<sup>64</sup>. Les services dont dispose chaque département ministériel, constituent autant de « bureaux d'études » où peuvent être préparés ces projets, sur la base de données réunies par les fonctionnaires, puis rédigés par des services juridiques, rompus aux techniques de la légistique.

Le fait que l'administration soit mise à la disposition du Chef du gouvernement signifie aussi, une certaine prééminence du Chef du gouvernement sur le Président de la République, qui, elle-même, est la conséquence du rôle dévolu à chacun d'eux dans la détermination de la politique générale de l'Etat, puisqu'au chef de l'Etat reviennent uniquement la défense et les affaires étrangères alors qu'au Chef du gouvernement revient tout le reste.

Autre ressource non moins importante dont dispose l'exécutif aussi bien dans sa branche présidentielle que dans sa branche gouvernementale, il s'agit du pouvoir réglementaire.

---

<sup>62</sup> C'est ainsi que sous le gouvernement de la troïka (les trois partis ayant formé la majorité gouvernementale suite aux élections de l'Assemblée nationale constituante le 23 octobre 2011 qui a joué aussi le rôle de parlement, le gouvernement de Monsieur Hamadi Jébalî investi le 24 décembre 2011 et qui est resté en fonction jusqu'au 13 mars 2013 comportait outre le Chef du gouvernement et quatre ministres-députés, 25 ministres et 12 secrétaires d'Etat. Le gouvernement de Monsieur Ali Laarayedh qui lui a succédé, soutenu par la même coalition gouvernementale (troïka) investi le 13 mars 2013 comportait outre le Premier ministre, 25 ministres, 10 secrétaires d'Etat et trois ministres délégués.

<sup>63</sup> Il s'agit là du volume du gouvernement à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2015.

<sup>64</sup> Sur les 48 propositions de lois recensées sur le site de l'Assemblée 44 sont des projets du gouvernement contre quatre initiatives venant des députés.

Les décrets sont de deux types : ils sont soit présidentiels, lorsqu'ils sont pris par le Président de la République, soit gouvernementaux lorsqu'ils sont pris par le Chef du gouvernement.

Le pouvoir réglementaire, organisé par l'article 94 de la constitution<sup>65</sup>, est un moyen vital pour l'exercice, par les deux têtes de l'exécutif, de leurs pouvoirs. Il consiste, en effet, dans le pouvoir d'édicter des règles de droit qui peuvent être soit générales et impersonnelles soit individuelles.

Le pouvoir réglementaire est un outil juridique nécessaire d'abord à la mise en œuvre des lois qui ne peuvent s'appliquer directement d'elles-mêmes et ont besoin de décrets d'application. Ces derniers sont du ressort du Chef du gouvernement qui peut aussi les prendre dans la perspective de la mise en application de la politique générale de l'Etat. Les décrets individuels servent quant à eux, pour la nomination aux hautes fonctions de l'Etat.

Ce pouvoir réglementaire est encore un signe de la puissance de l'exécutif comparé au pouvoir législatif puisque les lois prises par ce dernier resteront sans effets, sans l'intervention des décrets d'application.

Les ministres disposent eux aussi d'un pouvoir réglementaire spécial dans les limites de leur domaine d'intervention.

#### b. Ressources (pratique) :

Le pouvoir exécutif dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 75

Concernant l'effectif des fonctionnaires de la présidence, si le cabinet présidentiel peut être jugé restreint, puisqu'il compte sept conseillers, à la date de la constitution de son cabinet le 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>65</sup> Article 94 : « Le Chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire général ; il prend les décrets à caractère individuel qu'il signe après délibération du Conseil des ministres. Les décrets émanant du Chef du gouvernement sont dénommés décrets gouvernementaux. Les décrets à caractère réglementaire sont contresignés par chaque ministre intéressé. Le Chef du gouvernement vise les arrêtés à caractère réglementaire pris par les ministres. »

2015<sup>66</sup>, ce nombre a connu un accroissement progressif, puisque **d'autres conseillers, sont venus plus tard renforcer l'équipe présidentielle<sup>67</sup>.**

Concernant la taille du gouvernement, à présent, elle peut être jugée excessive<sup>68</sup> au regard de la situation vulnérable que vit la Tunisie, qui nécessite un gouvernement plus ramassé, avec un impact **moins lourd sur les deniers de l'Etat.**

Pour ce qui est de son efficacité, il est difficile de dire que le gouvernement ne dispose pas des moyens logistiques et humains nécessaires à son bon fonctionnement.

En effet, la présidence du gouvernement a à sa disposition, un ministre chargé des relations avec l'Assemblée des Représentants du Peuple **et d'un autre chargé des relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile.**

**De même qu'il dispose d'un service de conseillers juridiques et de législation, et d'une direction générale de l'administration et de la fonction publique.**

Ces deux organes jouent un rôle majeur dans la contribution du gouvernement à la fonction législative. Nous avons déjà dit que la constitution **donnait le droit d'initiative législative aussi bien aux députés, qui peuvent le faire par voie de propositions de lois qu'au gouvernement qui le fait par voie de projets de lois. D'autant plus que nous avons vu que cette même constitution accorde la priorité aux projets gouvernementaux par rapports aux propositions des députés.**

Ces organes que nous avons mentionnés, **qu'il s'agisse du service des conseillers juridiques et de législation ou bien de la direction de l'administration et de la fonction publique,** constituent des « centres d'expertise » où sont préparés les projets de loi avant d'être soumis au parlement pour y être délibérés puis votés.

Le service juridique est constitué de juristes rompus à la rédaction des textes de loi, moyen qui renforce les **capacités de l'exécutif comparé au parlement qui n'en dispose pas.**

---

<sup>66</sup> Le cabinet du président Béji Caid Essebsi, nommé le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>15</sup>, compte sept membres : Ministre-directeur du cabinet présidentiel : Ridha Belhaj ; Ministre-conseiller politique : Mohsen Marzouk jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2015<sup>16</sup>, qui a démissionné de ses fonctions suite à son élection à la tête du Parti Nidaa Tounes ; Secrétaire d'État, conseiller chargé de la Coordination des services administratifs et juridiques : Selim Azzabi ; Secrétaire d'État, conseiller chargé de la Communication : Moez Sinaoui ; Secrétaire d'État, conseiller chargé de la Diplomatie : Khemaies Jhinaoui ; Secrétaire d'État, conseillère chargée des Affaires juridiques : Raoudha Mechichi ; Conseiller chargé du Suivi des activités présidentielles : Rafâa Ben Achour jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2015<sup>17</sup>, qui a démissionné en raison de l'incompatibilité de cette fonction son titre de juge à la cour Africaine.

<sup>67</sup> C'est ainsi qu'ont été nommés successivement M. Lazhar Karoui Chebbi ancien ministre de la Justice sous le gouvernement Caid Essebsi, nommé ministre représentant personnel du Président de la République, le contre-amiral Kamel Akrouf conseiller militaire, Madame Saida Ben Garrach conseillère chargée des relations avec la société civile et des dossiers sociaux, Monsieur Firas Guefrech conseiller chargé du système d'information.

<sup>68</sup> Voir la composition du gouvernement plus haut.

On peut conclure suite à ces éléments, que l'exécutif dispose, à la fois, de ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir la mission qui lui est impartie. Mais que, cependant, les outils nécessaires au contrôle et par là même à la reddition de comptes sont encore faibles.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal)

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'exécutif ?*

Note : 50

La question de l'indépendance de l'exécutif par rapport au pouvoir législatif ne peut être abordée en dehors des spécificités même du régime politique tunisien.

En effet, le régime politique tel que consacré par la nouvelle constitution est un régime mixte que d'autres qualifient de semi parlementaire ou semi présidentiel. Cette qualification vient d'abord de la dualité du pouvoir exécutif qui se compose d'un chef d'Etat d'une part et d'un gouvernement présidé par un chef de gouvernement d'autre part.

Concernant le chef d'Etat, il est de par la constitution même, indépendant, vis-à-vis du parlement, puisqu'il bénéficie d'une légitimité démocratique directe, étant donné qu'il est élu au suffrage universel direct<sup>69</sup>.

De surcroît, le Président de la République jouit selon l'article 87 de la constitution d'une immunité processuelle, qui est de nature à empêcher toutes poursuites à son endroit tant qu'il est en charge de son poste, de même qu'il jouit d'une immunité de fond qui le protège de toutes poursuites, y compris après la fin de son mandat, relativement à l'exercice de ses fonctions.<sup>70</sup>

Cette immunité est de nature à conférer au Président de la République une indépendance certaine non seulement vis-à-vis du législatif mais aussi vis-à-vis du pouvoir juridictionnel.

La possibilité pour le parlement de mettre en accusation le Président de la République pour violation grave de la constitution, par le biais d'une motion motivée et votée par les deux tiers des membres

---

<sup>69</sup> Article 75 de la constitution : « le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans, au cours des soixante derniers jours du mandat présidentiel, au suffrage universel, libre, direct, honnête et transparent à la majorité absolue des voix exprimées ... »

<sup>70</sup> Article 87 de la constitution : « Le Président de la République bénéficie de l'immunité durant son mandat ; tous les délais de prescription et de déchéance sont suspendus à son encontre. Les actions peuvent reprendre leur cours après la fin de son mandat. Le Président de la République ne peut être poursuivi pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. »

de l'Assemblée et qui peut conduire à sa destitution par la cour constitutionnelle<sup>71</sup>, ne peut être considérée comme un signe de dépendance du chef de l'Etat vis-à-vis du législatif mais rentre dans le cadre des moyens de contrôle réciproques dont disposent les pouvoirs les uns vis-à-vis des autres.

Pour la deuxième branche de l'exécutif, il est vrai que l'article 90 de la constitution prévoit une séparation organique entre le gouvernement et le parlement, cependant la simple séparation organique n'est pas en elle-même un signe déterminant d'une indépendance de l'exécutif vis-à-vis de l'Assemblée<sup>72</sup>.

En effet, le gouvernement selon l'article 89 de la constitution est issu d'une majorité ou d'une coalition parlementaire, qui lui donne sa confiance sans laquelle il ne peut ni travailler ni rester au pouvoir. Le fait que le parlement dispose de nombreux moyens de contrôle vis-à-vis du gouvernement qui peuvent aller jusqu'à l'interpellation d'un ou de plusieurs membres du gouvernement, l'engagement de leur responsabilité sur un ou des faits et le retrait de leur confiance à un de ses membres ou au gouvernement tout entier entraîne une dépendance certaine de ce dernier vis-à-vis du pouvoir législatif.

## b. Indépendance (pratique)

*Le pouvoir exécutif est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?*

Note : 50

Si les élections législatives et présidentielles aboutissent à l'expression du suffrage populaire pour un même parti ou une même formation politique, dans ce cas l'exécutif et plus particulièrement le gouvernement, ne sera plus qu'un prolongement du parlement, plus même la séparation des pouvoirs n'aura plus qu'une valeur nominale et le contrôle que peuvent exercer ces derniers les uns sur les autres en sera fragilisé.

---

<sup>71</sup> Article 88 : « Les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple peuvent, à la majorité, présenter une motion motivée pour mettre fin au mandat du Président de la République en raison d'une violation grave de la Constitution. La motion doit être approuvée par les deux-tiers des membres de l'Assemblée. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui statue à la majorité des deux-tiers de ses membres. En cas de condamnation, la Cour constitutionnelle ne peut prononcer que la destitution, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales. La décision de destitution prive le Président de la République du droit de se porter candidat à toute autre élection. »

<sup>72</sup> « Il est interdit de cumuler les fonctions de membre du gouvernement avec celle de membre de l'Assemblée des Représentants du Peuple... Le Chef du gouvernement et ses membres ne peuvent exercer aucune autre fonction. »



Si, au contraire, il y a discordance entre majorité parlementaire et majorité présidentielle, cette dernière institution sera ramenée à une dimension minimaliste et ce sera le parlement, dans ce cas qui de par son pouvoir de contrôle sur le gouvernement, sera prééminent.

Dans la pratique pourtant, le parlement même s'il est désormais fort d'une légitimité électorale démocratique et directe n'a pas réussi à s'assurer la dépendance ni la soumission de l'exécutif et plus particulièrement le président qui jouit lui aussi d'une légitimité tirée d'un suffrage universel direct.

En effet, le fait même que le Président de la République jouisse lui-même de la légitimité électorale démocratique et directe, lui confère un statut fort qui lui donne l'autorité nécessaire pour dissuader le parlement de toute velléité de domination.

Le parlement n'a pas non plus réussi à exercer une quelconque domination à l'endroit du gouvernement, même à travers l'usage des moyens de contrôle et de pression qui lui sont conférés par la constitution. C'est ainsi que même les commissions d'investigation qui ont été constituées à l'occasion d'événements dont la responsabilité était imputée au gouvernement, investigations que devaient établir cette responsabilité et contraindre donc le gouvernement à l'assumer n'ont abouti à rien. (Voir redevabilité).

### 3. **Transparence :**

#### a. **Transparence (cadre légal) :**

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles la transparence du processus de décision et des actions entreprises par le pouvoir exécutif ?

Note : 25

Concernant la place consacrée par la constitution de la deuxième République au principe de transparence, on peut citer ce que prévoit son article 15 qui l'invoque pour la seule administration publique et non pas comme principe général de gouvernement ni comme fondement d'un régime démocratique. La transparence est ainsi absente, par exemple, du paragraphe trois du préambule où sont concentrés les principes du régime républicain démocratique<sup>73</sup> mais elle figure comme base à la bonne gouvernance.

---

<sup>73</sup> En vue d'édifier un régime républicain démocratique et participatif, dans le cadre d'un État civil dans lequel la souveraineté appartient au peuple, par l'alternance pacifique au pouvoir à travers des élections libres et sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre, un régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la bonne gouvernance, constitue le fondement de la compétition politique, un régime dans lequel l'État garantit la primauté de la loi, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes en droits et en devoirs et l'équité entre les régions »

Ceci a pour conséquence d'affaiblir ce principe de transparence qui, n'ayant pas valeur constitutionnelle pour les pouvoirs publics en dehors de l'administration, rendra difficile la revendication d'une législation imposant son respect par le gouvernement comme par tous les autres pouvoirs publics.

Quant aux textes infra-constitutionnels, on peut recenser le :

- ✓ Décret-loi n° 41 de l'année 2011 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs détenus par les organismes publics.
- ✓ Le décret-loi n° 54 de l'année 2011 du 11 juin 2011 révisant et complétant le décret-loi n° 41 de l'année 2011 du 26 mai 2011, relatif à l'accès aux documents administratifs détenus par les organismes publics.
- ✓ La circulaire n° 26 du 5 mai 2012 relative à l'accès aux documents administratifs détenus par les organismes publics qui vient préciser notamment :
- ✓ Les règles liées à la publication proactive de l'information, notamment celle relative au développement des sites web et de leurs contenus.
- ✓ Les règles liées aux délais de réponse, le transfert des demandes, les formes sous lesquelles l'accès devra être accordé au demandeur, l'avis à délivrer au demandeur, la fixation des frais, notamment un barème des frais, et les appels.
- ✓ Les règles concernant les exceptions au droit d'accès, notamment l'interprétation de ces exceptions.
- ✓ Les dispositions institutionnelles pour la mise en œuvre de la loi, notamment la nomination de responsables de l'information, ainsi que des directives détaillées sur les fonctions de ces responsables.
- ✓ Les règles concernant l'application des sanctions pour violation de la réglementation.
- ✓ Les règles concernant l'établissement de rapports trimestriels sur la mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs, ainsi que des directives portant sur le contenu de ces rapports.
- ✓ Des dispositions pour assurer la gestion convenable des documents.

Tous ces textes constituent un fondement légal au droit des citoyens d'accéder aux documents administratifs, qui seraient entre les mains de l'exécutif, qu'il s'agisse de la présidence de la République ou bien du gouvernement, puisque de droit concerne tous les organismes publics, aux termes même du décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011.

Si ce dernier texte constitue une avancée certaine de l'état du droit avant 2011 concernant la transparence dans le fonctionnement des pouvoirs publics, il reste très en deçà des standards internationaux où il est question non pas du droit d'accès aux seuls documents administratif, mais

plus largement du droit d'accès à l'information et où l'obligation de garantir ce droit d'accès, ne pèse pas sur la seule administration, mais aussi sur les différentes branches du gouvernement.

C'est sur la base de ces insuffisances du droit d'accès à l'information, comme préalable nécessaire à la transparence dans le fonctionnement des pouvoirs publics, que le projet de loi organique n° 55/2014, relatif au droit d'accès à l'information, a été déposé auprès de l'Assemblée des Représentants du Peuple le 21 août 2014.

Ce projet qui a fait l'objet d'une analyse et d'une évaluation par l'ONG : « Reporters sans frontières » (RSF)<sup>74</sup> a cependant été retiré de l'assemblée sur la demande du gouvernement<sup>75</sup>, alors même qu'il avait commencé à être examiné par les deux commissions compétentes que sont la commission de la législation générale et celle des droits et libertés.

Le retrait de ce texte est un signe de la frilosité des pouvoirs publics et plus particulièrement des différentes branches du gouvernement vis à vis de l'impératif de transparence.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas encore prévu de dispositions légales concernant l'institutionnalisation des mécanismes de consultations publiques et la transparence des processus notamment concernant les critères de participation.

## b. Transparence (pratique)

*Le pouvoir exécutif agit-il et décide-t-il effectivement de façon transparente ?*

Note : 25

Concernant la transparence dans la gestion des deniers publics, on ne peut naturellement nier le fait que le Budget de l'Etat est rendu public par sa publication dans la loi de Finances au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Cependant, si le droit d'accès à l'information n'est pas encore légalement reconnu, un service de communication existe aussi bien au sein de la présidence qu'auprès du gouvernement. Concernant le site officiel celui de la présidence de la République, bien que signalé dans les liens extérieurs du site du gouvernement, il n'est pas fonctionnel ou alors il est encore en construction. Par contre, la présidence dispose d'un compte sur les réseaux sociaux (Facebook).

Le site du gouvernement quant à lui existe bien et est fonctionnel<sup>76</sup>. Il est trilingue (arabe, français, anglais) on peut y trouver outre les informations sur les textes juridiques organisant le

---

<sup>74</sup> <http://bit.ly/2al6emy>

<sup>75</sup> <http://bit.ly/2bnVqcV>

<sup>76</sup> <http://bit.ly/2b3udZp>

fonctionnement du gouvernement, la composition du gouvernement, les coordonnées de chaque ministère, les activités du gouvernement, une série de liens soit vers d'autres liens publics soit vers une page dédiée au data gov qui est en réalité une page commune à la présidence de la République et au gouvernement.

Ce site, comme son nom l'indique, contient le grand nombre de données relatives au fonctionnement de l'exécutif destinées au public<sup>77</sup>, il contient par exemple un lien vers la loi de Finances de l'année en cours (2015), vers le Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), ou encore vers l'Institut National de la Statistique.

Ce site renvoie lui-même à des sites dédiés spécialement soit à l'approche participative de gouvernement<sup>78</sup>, qui constitue une sorte d'espace de communication avec les citoyens et plus généralement avec tous les usagers de l'administration (dont il sera sans doute question dans le pilier relatif à celle-ci), espaces dans lequel ils sont appelés à devenir des partenaires actifs dans l'élaboration des décisions d'intérêt public, soit encore à la lutte contre la corruption<sup>79</sup>, avec deux sites. Le premier d'entre eux est destiné à la signalisation de ces actes, au suivi et au complément d'information relative à la signalisation. Le second qui n'est pas fonctionnel, et qui d'ailleurs recoupe le premier, pose un problème d'efficacité et de bonne gouvernance, il est destiné à la lutte contre la corruption, les pots de vin et le népotisme.

Mais le plus grand absent dans ces différentes interfaces aussi bien de la présidence de la république que celle du gouvernement reste l'information relative aux salaires, indemnités et différents avantages en nature servis aux plus hautes fonctions au sein de l'exécutif (présidence de la république, présidence du gouvernement, ministres, secrétaires d'Etat, membres du cabinet dont le nombre lui-même n'est pas connu).

Au vu de l'opacité due à cette lacune, il est important de se demander quel est l'effet utile qu'on peut donner à l'article 11 de la constitution, qui fait obligation pour les plus hauts responsables au sein de l'Etat de faire une déclaration relative à l'état de leur patrimoine dès leur prise de fonction ? Comment peut-on évaluer l'étendue de l'évolution de leur patrimoine si on n'a aucune idée sur les revenus que l'Etat leur sert ? Mais plus important encore comment peut-on soutenir que payer ses impôts et contribuer aux charges publiques est un devoir sans pouvoir mesurer la nature et le montant des charges publiques auxquelles on est appelés à contribuer ?

---

<sup>77</sup> Données classées par domaine à l'instar de l'emploi, de la santé, des transports, du développement, de l'éducation et de l'enseignement supérieur etc.

<sup>78</sup> [www.consultations-publiques.tn](http://www.consultations-publiques.tn)

<sup>79</sup> <http://bit.ly/1Ox4VC6> , [www.anticor.tn](http://www.anticor.tn)

Par ailleurs, on ne retrouve pas sur le portail de la présidence du gouvernement, ni sur celui de chacun des ministères un état détaillé du budget prévu dans la loi de Finances, au fur et à mesure de son exécution, ni un état de l'avancement des projets gouvernementaux à hauteur du budget utilisé.

Concernant la transparence de l'exécutif en ce qui concerne le volume et les qualifications des ressources humaines sur lesquelles il repose, il est vrai que la composition du gouvernement est connue, cependant tout le personnel étroitement rattaché aux cabinets des ministres mais aussi du Président de la République n'est pas connu. Ni le profil, ni le nombre exact des conseillers de tout l'exécutif n'est rendu public.

L'organigramme aussi bien de la présidence de la République que du cabinet de chaque ministère n'est ni publié ni affiché sur les sites officiels de ces institutions.

La même opacité ou indétermination pèse sur une institution citée plus haut, à savoir l'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques, (ITES)<sup>80</sup>.

Cet institut, suite aux élections présidentielles qui ont porté M. Béji Caïd Essebsi à la magistrature suprême, vient d'être doté d'un nouveau directeur.

De ce fait, l'Institut est en train d'être reconstitué y compris l'équipe qui y sera responsable des études et recherches. Le site internet officiel de l'Institut est en reconstruction. On peut y trouver quelques informations sur ses activités récentes et quelques publications, mais rien sur son organigramme ni sur sa direction<sup>81</sup>, ce qui là encore pose un problème de détermination du budget de cet organisme, même si pour le contrôle de ses dépenses il est soumis aux dispositions de la loi relative aux participations aux entreprises publiques.

N'ayant pas une idée précise sur la taille de l'ITES on ne peut avoir d'information sur son coût exact, en termes de rémunération de son personnel, qui n'est du reste pas identifiable dans la masse du budget global de la présidence de la République.

Si la part du budget de l'exécutif consacré aux rémunérations est bien spécifiée dans la loi de Finances, nous ne pouvons pas y déterminer le montant des salaires et indemnités servis aux ministres et secrétaires d'Etat, ni le type d'avantages en nature dont ils bénéficient, qui restent non publiés, pas plus que ceux qui sont servis aux conseillers et proches collaborateurs.

---

<sup>80</sup> <http://www.ites.tn/>

<sup>81</sup> On peut trouver sur le site notamment, une lecture des finances publiques de la Tunisie depuis 2010, une étude sur la jihadisme, par contre rien sur la corruption ni sur la bonne gouvernance.

Le gouvernement tunisien s'est engagé à plus de transparence et d'ouverture lors de l'élaboration de nouvelles réglementations. La présidence du gouvernement a également créé un site internet ([www.consultations-publiques.tn](http://www.consultations-publiques.tn)) à cet effet et qui a pour but de regrouper les consultations publiques effectuées par les différents ministères.

Cependant, les consultations se font sur une base ad-hoc et sont laissées à la discrétion des ministères concernés, sans vérification de la qualité ou une évaluation du processus de consultation lui-même.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le pouvoir exécutif réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 25

En dehors de la reddition de comptes politique par le gouvernement devant l'Assemblée des Représentants du Peuple et l'engagement de sa responsabilité devant lui, qui peut conduire à sa chute (démission), il existe peu de mécanismes prévus par la constitution qui prévoient que le pouvoir exécutif doive répondre de ses actes.

Il est vrai que l'on retrouve dans la constitution, notamment parmi les mécanismes de contrôle du gouvernement par le parlement, la faculté offerte à ce dernier en vertu de son article 59<sup>82</sup>, la faculté pour l'Assemblée de constituer des commissions d'enquête. Certes, celles-ci ne sont pas expressément et donc nécessairement dédiée à contrôler l'exécutif et à le contraindre à rendre des comptes de manière individuelle ou collective de ses actes, mais on peut en raison du caractère général de la vocation de ces commissions, affirmer qu'elles peuvent être destinées à enquêter sur les agissements d'un ou de plusieurs membres de l'exécutif, que ce soit dans le cadre de leurs fonctions ou en dehors d'elles.

Mais on peut noter, en même temps, la faiblesse de certains mécanismes de contrôle prévus par cette même constitution. Ainsi, l'article 11 de la constitution qui prévoit que : « Toute personne investie des fonctions de Président de la République, de Chef du gouvernement, de membre du Gouvernement, de membre de l'Assemblée des Représentants du Peuple, de membre des instances constitutionnelles indépendantes ou de toute autre fonction supérieure doit déclarer ses biens,

---

<sup>82</sup> Article 59 de la constitution : « L'Assemblée des Représentants du Peuple peut constituer des commissions d'enquête. Toutes les autorités doivent les aider dans l'exercice de leurs attributions. »



conformément à ce qui est prévu par la loi », n'a, jusque-là, aucun effet utile, puisque la loi de mise en application de cette disposition n'a pas encore vu le jour et qu'il n'existe donc aucune sanction à l'encontre des contrevenants à cette obligation.

Concernant le Président de la République, à présent, on peut noter qu'il bénéficie à l'instar des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, d'une immunité de procédure, qui fait qu'il ne peut faire l'objet d'aucune poursuite ni procès tant qu'il est en fonction et d'une immunité de fonds qui fait qu'il ne peut, même après avoir quitté ses fonctions faire l'objet de poursuites<sup>83</sup>.

Ceci ne veut nullement dire que le Président de la République est délié de toute responsabilité et de tout contrôle. Il ne faut pas oublier la faculté dont dispose le parlement, en vertu de l'article 88 de la constitution<sup>84</sup>, d'émettre une motion de censure à son endroit pour violation grave de la constitution, motion proposée par la majorité absolue de la chambre des représentants du peuple et votée par ses deux tiers. Il appartiendra à la cour constitutionnelle de se prononcer sur cette motion et si elle confirme l'accusation par le parlement elle prononcera la destitution du Président de la République, sans préjudice des poursuites pénales dont il pourra faire l'objet. La procédure est sans doute complexe, au vu des majorités qu'elle requiert, mais elle est tout de même présente et peut être de ce seul fait dissuasive.

#### b. Redevabilité (pratique) :

Les dispositifs visant à exercer un contrôle sur l'exécutif fonctionnent-ils de manière efficiente ?

Note : 00

Si le dispositif constitutionnel et légal relatif à la redevabilité de l'exécutif est faible a fortiori celle-ci le sera davantage sur le plan pratique puisqu'il n'existe que peu de contraintes, pour les pouvoirs publics pour rendre des comptes, en dehors de leur responsabilité politique vis-à-vis de leurs électeurs et donc de la sanction des urnes.

---

<sup>83</sup> Article 87 : « Le Président de la République bénéficie de l'immunité durant son mandat ; tous les délais de prescription et de déchéance sont suspendus à son encontre. Les actions peuvent reprendre leur cours après la fin de son mandat. Le Président de la République ne peut être poursuivi pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. »

<sup>84</sup> Article 88 : « Les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple peuvent, à la majorité, présenter une motion motivée pour mettre fin au mandat du Président de la République en raison d'une violation grave de la Constitution. La motion doit être approuvée par les deux-tiers des membres de l'Assemblée. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui statue à la majorité des deux-tiers de ses membres. En cas de condamnation, la Cour constitutionnelle ne peut prononcer que la destitution, sans préjudice, le cas échéant, des poursuites pénales. La décision de destitution prive le Président de la République du droit de se porter candidat à toute autre élection. »

Ainsi peut-on rappeler des tentatives de faire jouer des mécanismes permettant d'engager la responsabilité de membres du gouvernement du temps de l'Assemblée nationale constituante

La première a concerné les événements du 9 avril 2012, où les forces de sécurité intérieure avaient intervenu avec une violence démesurée pour disperser une manifestation pacifique visant à commémorer la fête des martyrs<sup>85</sup>, faisant plusieurs blessés, a conduit à la constitution d'une commission d'enquête constituée de 20 membres de l'Assemblée nationale constituante, afin d'établir le ou les responsables de l'ordre de charger la foule avec cette violence. Cette commission n'a pu aboutir à aucun résultat et a connu une démission en chaîne de ses membres<sup>86</sup> puis sa disparition.

La seconde a concerné les événements de Siliana, gouvernorat du nord-ouest du pays qui a connu une série de manifestation demandant le départ du gouverneur de la région et à laquelle les forces de sécurité avaient répondu par des tirs à la chevrotine provoquant des blessés graves parmi les manifestants. Là aussi, une commission d'enquête a été constituée pour rechercher le ou les responsables de l'ordre de tirer sur la foule. Cette commission n'a pas eu plus de succès que la première si elle a remis son rapport au président de l'Assemblée nationale constituante et si elle a établi l'usage disproportionné de la force par les agents de la sécurité intérieure, aucune suite judiciaire ni même politique (démissions dans le rang du gouvernement) n'a été donnée à ce rapport<sup>87</sup>.

## 5. Intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (cadre légal) :

*Dans quelle mesure existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'intégrité des membres de l'exécutif ?*

Note : 25

Le cadre législatif d'intégrité des membres de l'exécutif est faible et lacunaire. Faiblesse dont la principale cause est la dispersion des quelques textes juridiques visant à garantir l'intégrité de part et d'autre du Code Pénal notamment l'article 96.

A ce niveau, on peut déplorer l'absence de texte relatif aux conflits d'intérêt, dans la mesure où seule l'incompatibilité de la charge de ministre avec un mandat à Assemblée des Représentants du Peuple est prévue, sans aucune référence d'abord à d'autres mandats électifs, régionaux et locaux

<sup>85</sup> Fête nationale, correspondant à la date du 9 avril 1938 où les forces de colonisation française avaient violemment maté une manifestation de résistants nationalistes faisant plusieurs morts parmi eux, fête commémorée le 9 avril de chaque année.

<sup>86</sup> <http://bit.ly/2bbVo7s>

<sup>87</sup> <http://bit.ly/2aSb0ek>

notamment et sans référence à l'incompatibilité avec des responsabilités dans le monde des affaires ou celui des médias.

Un texte définissant le conflit d'intérêt et étendant son champ d'application public/public et public/privé doit nécessairement être adopté. Ce même texte devra prévoir aussi une période « tampon » séparant la date à laquelle un membre de l'exécutif (membre du gouvernement) quitte sa charge et celle à laquelle il prend poste dans une entreprise privée.

#### b. Intégrité (pratique) :

*Dans quelle mesure la conduite des membres de l'exécutif témoigne-t-elle de leur intégrité ?*

Note 00

Il est difficile lorsque le cadre légal d'intégrité est faible et lacunaire d'exiger des responsables au sein de l'exécutif une conduite exemplaire. On peut toujours compter sur la moralité des personnes mais on ne peut en faire un élément fiable ni rationalisé de l'intégrité du pouvoir.

Ainsi, a-t-on pu remarquer la difficulté avec laquelle l'enquête et la procédure judiciaire a pu être menée contre un membre du gouvernement<sup>88</sup>, pour abus de bien sociaux et l'absence jusqu'à présent de décision judiciaire à son endroit<sup>89</sup>.

Par ailleurs, un outil de garantie de l'intégrité tel que la déclaration de biens pour les membres du gouvernement, est mal appliquée ou inefficace. En effet, toutes les personnes qui y sont soumises ne la respectent pas, d'autant plus que la Cour des comptes qui, en assure le dépôt, n'a pas les moyens juridiques ni matériels pour en opérer le contrôle. Par ailleurs, cette déclaration est patrimoniale et ne concerne pas les autres intérêts qui pourraient conduire l'assujetti à commettre des actes préjudiciables à l'intérêt public, sans tomber, pour autant, sous le coup de la loi.

### 6. Rôle dans la lutte contre la corruption :

Note : 25

Le rôle joué par l'Exécutif dans la lutte contre la corruption est très modeste. Sur les quatre dernières années, en dehors de deux textes qui viennent aborder la corruption de manière indirecte, il n'y a pas eu une seule initiative de loi du gouvernement dans ce sens.

Ces deux textes où la corruption est abordée de manière incidente et non directe sont, d'abord, la loi sur la justice transitionnelle<sup>90</sup> qui est un instrument devant servir à solder le passé en termes

---

<sup>88</sup> En l'occurrence le ministre des Affaires étrangères Rafik Abdesslem sous le gouvernement de la Troïka dans une affaire connue sous le nom de Sheraton Gate.

<sup>89</sup> <http://bit.ly/2bo0Z8G>

<sup>90</sup> Loi organique n° 2013-53 du 24 décembre 2013 publiée au JORT n° 105 du 31 décembre 2013

d'atteintes aux droits de l'homme mais aussi en termes de corruption et malversations et autres atteintes aux biens publics, qui est donc un texte tourné vers le passé plutôt vers l'avenir dans la perspective d'une stratégie de lutte contre la corruption. Le second, est la loi de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent<sup>91</sup>, où la corruption est abordée comme une activité susceptible d'être une source de financement d'actes ou de réseaux terroristes.

La priorité de l'actuel gouvernement, comme du reste celle de ceux qui l'ont précédé, est la restauration de la sécurité notamment par la lutte contre le terrorisme, et la relance de l'économie notamment par l'encouragement à l'investissement.

Lors d'une interview accordée au cabinet britannique d'intelligence et économique et de conseil, Oxford Business Group, le Chef du gouvernement parle de réforme du système bancaire, du système fiscal, de l'investissement, de l'éducation<sup>92</sup> et il est curieux que le gouvernement ne mentionne pas la lutte contre la corruption et n'intègre donc pas celle-ci dans son plan d'action, alors même qu'elle est étroitement liée aux secteurs qu'il a évoqué.

Cependant, on trouve dans la note d'orientation du plan stratégique de développement des éléments relatif à la bonne gouvernance à la responsabilité et à la transparence.

En effet, dans la partie relative au diagnostic du développement ce document pointe l'absence de bonne gouvernance, la propagation de la corruption et la prolifération du commerce parallèle.

Dans le projet de société en évolution, on prévoit l'instauration des principes de transparence et de responsabilité, principe qui sont du reste affirmé dans la constitution qui les rattache à la seule administration publique et non à tout l'exécutif ou à tous les pouvoirs publics.

Or, ces points particuliers relatifs à la bonne gouvernance, ne sont ni repris ni détaillés en mécanismes concrets dans la partie relative aux exigences du modèle alternatif de développement. Ils ne sont même pas intégrés dans le rôle stratégique de l'Etat en tant qu'acteur principal dans ce modèle de développement alternatif.

On ne peut ainsi manquer de relever un grand absent dans un instrument aussi important qu'est ce plan stratégique pour le développement pour les cinq années à venir, à savoir la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, stratégie qui constitue un préalable nécessaire à toutes les réformes annoncées, qu'elles soient dans le secteur public (douane, finances, éducation, administration, etc.) ou dans le secteur privé (banques, etc.).

---

<sup>91</sup> Loi organique n° 26 de 2015 en date du 7 août 2015 relative à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

<sup>92</sup> <http://bit.ly/2bdnnVH>

On peut ainsi constater que la règle de bonne gouvernance annoncée dans le préambule de la constitution comme fondement de l'exercice du pouvoir, n'a pas encore trouvé sa traduction dans des textes législatifs et réglementaires qui en imposent le respect par tous les pouvoirs publics quelle que soit leur position dans la hiérarchie du pouvoir.

### Recommandations :

La nouvelle configuration des institutions politiques de la Tunisie, telle que consacrée par la nouvelle constitution, vient certes limiter l'hypertrophie de l'exécutif tel que le pays l'a connu de l'indépendance jusqu'à 2011. Cependant, si en termes de répartition des pouvoirs et de contrôle du législatif sur l'exécutif la situation s'est nettement améliorée, ce n'est pas le cas en termes de transparence et de redevabilité aussi :

- ✓ Le pouvoir législatif devrait adopter une loi pour la mise en application de l'obligation de déclaration de patrimoine de tous les membres de l'exécutif et des élus nationaux et locaux ainsi que les membres des instances constitutionnelles indépendantes.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait adopter une loi sur le droit d'accès à l'information et qu'elle vienne se substituer au décret-loi relatif au droit d'accès aux documents administratifs.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait adopter une loi sur les conflits d'intérêt.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait incriminer l'enrichissement illicite et protéger ceux qui dénoncent la corruption.

# **3. Le Pouvoir Judiciaire**



### 3. Le Pouvoir Judiciaire

#### Résumé

Généralement, les textes juridiques en vigueur en Tunisie assurent des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire. Cependant, ce pouvoir souffre d'une carence flagrante au niveau des ressources humaines et au niveau des ressources matérielles.

Désormais reconnue en tant que pouvoir indépendant, la justice tunisienne connaît néanmoins certaines tentatives d'interférence dans son travail. Face à ces tentatives d'interférence le juge tunisien est désormais muni d'une armada de garanties constitutionnelles et législatives assurant la protection de cette indépendance.

Cette indépendance est par ailleurs renforcée par la consécration au niveau des textes et des faits de la transparence du pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire répond à ses actes et ses décisions de trois manières : la première est le droit du justiciable de suivre en appel et en cassation les décisions de premier ressort. La deuxième est le droit du justiciable à la requête civile. La troisième c'est la sanction du crime du déni de justice.

Un dispositif visant à assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire est mis en place quoiqu'il reste généralement peu respecté, d'après une certaine lecture des faits.

Néanmoins, le pouvoir judiciaire exerce un contrôle relativement effectif sur le pouvoir exécutif. Relativement à son engagement dans la lutte contre la corruption, il est à remarquer que malgré la mise en place du pôle financier de façon parallèle, le parquet n'a pas prouvé un engagement clair pour poursuivre pénalement les corrompus.

Le pouvoir judiciaire			
Note globale du pilier : /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	75	25
	Indépendance	75	50
Gouvernance	Transparence	50	75
	Redevabilité	100	75
	Intégrité	100	50
Rôle	Contrôle du pouvoir exécutif	50	
	Lutte judiciaire contre la corruption	25	

## Structure et organisation :

En Tunisie, le pouvoir judiciaire inclut les organes qui exercent spécifiquement une fonction juridictionnelle sous le contrôle de la Cour de cassation (cour suprême de l'ordre judiciaire), mais aussi les autorités chargées de déclencher les poursuites (le ministère public). En plus de l'ordre judiciaire, le pouvoir judiciaire inclut également l'ordre administratif (le tribunal administratif) et l'ordre financier (la Cour des comptes)<sup>93</sup>. Le présent rapport se concentrera néanmoins sur l'analyse de l'intégrité de l'ordre judiciaire. Quelques allusions seront faites à l'ordre administratif, financier et même à la justice constitutionnelle en cours d'installation dans le pays.

Après la révolution, la réforme de la justice en Tunisie a été au centre du débat public. Elle a tourné autour de la promulgation de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature dont la préparation a commencé en janvier 2014 et qui n'a toujours pas abouti jusqu'à ce jour (décembre 2015).

### 1. Ressources :

#### a. Ressources (cadre légal) :

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire ?*

Note : 75

Généralement, les textes juridiques en vigueur en Tunisie assurent des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire.

Les bonnes conditions de travail du pouvoir judiciaire sont traitées, dans la constitution du 27 janvier 2014 à plusieurs reprises. Dans ce cadre, l'article 104 de la constitution accorde aux magistrats l'immunité judiciaire<sup>94</sup>. La reconnaissance de l'immunité aux magistrats est reproduite dans plusieurs textes de valeur législative<sup>95</sup>.

La constitution du 27 janvier 2014 reconnaît, aussi, aux magistrats, le droit d'accepter ou de refuser leur mutation et des garanties en matière disciplinaire.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Voir la nomenclature du chapitre 5 (Le pouvoir judiciaire) de la constitution de 2014.

<sup>94</sup> Article 104 : « Le magistrat bénéficie de l'immunité judiciaire et ne peut être poursuivi ou arrêté tant que cette immunité n'a pas été levée. En cas de flagrant délit de crime, il peut être arrêté et le Conseil de la magistrature dont il relève doit en être informé pour se prononcer sur la demande de levée de l'immunité ».

<sup>95</sup> Article 3 de la loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres. L'article 4 du décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes. L'article 22 de la loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la cour constitutionnelle. Et l'article 22 de la loi n° 67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature.

<sup>96</sup> Article 107 : « Le magistrat ne peut être muté sans accord. Il ne peut être révoqué ni suspendu de ses fonctions ni subir une sanction disciplinaire que dans les cas et selon les garanties déterminées par la loi et par décision motivée du Conseil supérieur de la magistrature. »

Dans les textes de valeur législative, il existe des dispositions adoptant des conditions de travail convenables au sein du pouvoir judiciaire.

La loi n°67-29 du 14 juillet 1967 relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature<sup>97</sup>, accorde aux magistrats judiciaires une protection à l'occasion de l'exercice de leur fonction<sup>98</sup>. Les juges administratifs<sup>99</sup> et les juges de la Cour des comptes<sup>100</sup> bénéficient également de cette protection.

Une rémunération correcte est aussi un facteur important au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. La constitution ne prévoit pas de dispositions claires pour l'attribution des rémunérations correctes pour les magistrats, contrairement aux lois et aux règlements.

En effet, la loi n° 67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature dans son article 37 dispose : « Les magistrats perçoivent une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires. La rémunération des magistrats est fixée par décret. ».

La même règle est prévue pour les juges administratifs<sup>101</sup> et les juges financiers<sup>102</sup>. En effet, le pouvoir réglementaire a adopté un texte cadre applicable à toutes les branches de la magistrature<sup>103</sup> et il a parallèlement décrété des textes spéciaux pour chaque branche<sup>104</sup>.

Après le 14 janvier 2014, l'Association des magistrats tunisiens a revendiqué une augmentation des émoluments des magistrats tunisiens. Le gouvernement a décrété une majoration de l'indemnité des magistrats de chaque branche<sup>105</sup>.

<sup>97</sup> Une lecture de l'article 20 de la loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire, garde en vigueur les dispositions de la loi n°67-29 du 14 juillet 1967 relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature, qui ne le contredise pas.

<sup>98</sup> Article 19 : « Indépendamment des règles édictées par le Code Pénal et les lois spéciales, les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions. L'Etat répare le préjudice direct qui en résulte dans tous les cas non prévus par la législation des pensions. »

<sup>99</sup> Article 4 de la Loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres.

<sup>100</sup> Article 5 du Décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes.

<sup>101</sup> Selon une lecture combinée des articles 18, 20 et 23 de la loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres.

<sup>102</sup> Article 29 du décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes : « La rémunération et les avantages servis aux membres de la Cour des comptes et aux représentants du ministère public près ladite cour sont fixés par décret ».

<sup>103</sup> Le décret n° 85-980 du 11 août 1985, fixant la liste des éléments permanents de la rémunération des agents de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, soumis à retenue pour la retraite.

<sup>104</sup> Pour les magistrats de la Cour des comptes il y a le décret n° 85-907 du 1er juillet 1985, portant attribution d'une indemnité de magistrature aux magistrats de la Cour des comptes. Pour les magistrats administratifs il y a le décret n° 85-907 du 1er juillet 1985, relatif à l'indemnité de magistrature attribuée aux magistrats du tribunal administratif. Pour les magistrats judiciaires il y a le décret n° 85-814 du 7 juin 1985, portant attribution d'une indemnité de magistrature aux magistrats de l'ordre judiciaire.

<sup>105</sup> Décret n° 2012-3554 du 28 décembre 2012, portant majoration de l'indemnité de magistrature au profit des magistrats de l'ordre judiciaire. Décret n° 2012-3553 du 28 décembre 2012, portant augmentation des taux de l'indemnité de magistrature allouée aux magistrats de la Cour des comptes. Décret n° 2012-3552 du 28 décembre 2012, portant augmentation des taux de l'indemnité de magistrature allouée aux magistrats du tribunal administratif.

Pour les juges constitutionnels, l'article 23 de la loi organique n°2015-50 de 3 décembre 2015 relative à la cour constitutionnelle attribue au président de la cour constitutionnelle la rémunération et les privilèges d'un ministre alors que les autres juges bénéficient du salaire et des privilèges d'un secrétaire d'Etat<sup>106</sup>.

**b. Ressources (pratique) :**

*Le pouvoir judiciaire dispose-t-il effectivement des moyens humains, matériels et financiers lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 25

Le pouvoir judiciaire en Tunisie souffre d'une carence au niveau des ressources humaines et au niveau des ressources matérielles.

En effet, le nombre des magistrats, dans la justice judiciaire, administrative ou financière est sensiblement en dessous des besoins réels du service public de la justice. Parmi les magistrats qu'on a interviewé la majorité soulève la question du manque des moyens logistiques comme source principale des carences dont souffre le pouvoir judiciaire en Tunisie<sup>107</sup>.

Dans la justice judiciaire, un grand nombre d'auditeurs de justice ont été recrutés pour passer par la formation de l'Institut Supérieure de la Magistrature. Le ministère de la justice ne s'est pas limité à la session ordinaire mais il a procédé à l'ouverture de sessions extraordinaires. Il a ainsi augmenté le nombre des postes ouverts par rapport aux sessions ouvertes avant le 14 janvier 2011.

Le ministre de la Justice en 2013, Nadhir Ben Ammou a proposé de recruter 533 magistrats judiciaires parmi les avocats et les enseignants universitaires de droit<sup>108</sup> comme le permet l'article 32 de la loi n°67-29 du 14 juillet 1967 relative à l'organisation judiciaire, au conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature<sup>109</sup>. Cette proposition a été rejetée

---

<sup>106</sup> Après sa démission du poste de secrétaire d'Etat à la jeunesse en 2011, Slim Amémou a révélé que le secrétaire d'Etat touche 3 824, 606 dinars, avec 100 dinars de communication téléphonique, 20 bons de 20 litres d'essence chacun, une voiture avec un chauffeur. Information disponible sur <http://bit.ly/2aZt87V>

<sup>107</sup> On a interviewé 3 juges judiciaires qui acceptant de nous répondre sur les aspects factuels de leur condition de travail ont exigé l'anonymat.

<sup>108</sup> Cette information est disponible sur le lien suivant : <http://bit.ly/2bbVtrY>

<sup>109</sup> Article 32 : « Peuvent être nommés sans concours à un grade quelconque de la hiérarchie judiciaire : 1) Les professeurs et les chargés de cours de la faculté de droit et des sciences économiques et de l'école supérieure de droit ; 2) Les avocats ayant exercé leur profession durant dix années au moins, y compris les années de stage.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par arrêté du ministre de la Justice. »

par son successeur, Hafedh Ben Salah<sup>110</sup>, à cause du refus qu'elle a suscité dans le corps des magistrats<sup>111</sup>.

La carence au niveau des ressources humaines est aussi le fruit d'un manque dans la formation des magistrats dans certaines matières. En effet, les magistrats ont exprimé une incapacité à traiter les affaires de terrorisme et de corruption, qui relèvent de la compétence du pôle judiciaire de lutte contre la corruption et du pôle judiciaire de lutte contre le terrorisme.

Toujours au niveau des ressources humaines, et vu le nombre insuffisant des clerks et des agents chargés du traitement des jugements rendus. En effet, le traitement d'un jugement en Tunisie peut prendre plus que 6 mois.

La carence touche aussi les ressources matérielles. Les sièges des tribunaux ne répondent plus aux critères de la bonne administration de la justice<sup>112</sup>. Les moyens d'archivage des dossiers au sein des tribunaux ne garantissent pas les droits du justiciable.

En effet, le vol des dossiers est fréquent dans les tribunaux tunisiens d'où une nécessité d'informatiser le système d'archivage dans les tribunaux. Cela est devenu un impératif surtout après les actes de pillage des tribunaux et de vandalisme dans la période s'étalant entre décembre 2010 et janvier 2011.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir judiciaire ?*

Note : 75

Le doyen Yadh Ben Achour considère que la consécration d'un chapitre indépendant pour chaque pouvoir est une consécration de la séparation des pouvoirs dans la constitution.

La constitution tunisienne consacre un chapitre à chaque pouvoir. Le pouvoir juridictionnel est régi par le chapitre V (articles 102 à 124).

---

<sup>110</sup> Cette information est disponible sur le lien suivant : <http://bit.ly/LyY1ze>

<sup>111</sup> Cette information est disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aNyZd9>

<sup>112</sup> Il y a une promesse du Président de la République, faite à l'Association des Magistrats Tunisiens pour changer le local du tribunal de première instance de Tunis. Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2al7fL7>

L'article 102 confirme et appuie clairement cette indépendance<sup>113</sup>. Elle est aussi renforcée par la protection des magistrats contre toute ingérence dans leur travail<sup>114</sup>.

L'indépendance du pouvoir judiciaire est aussi le fruit d'un ensemble d'obligations mises à la charge des magistrats. En effet, la constitution tunisienne dans son article 103 dispose : « Le magistrat doit être compétent, il doit faire preuve de neutralité et d'intégrité. Il répond de toute défaillance dans l'accomplissement de ses fonctions. ».

La consécration constitutionnelle de l'indépendance de la justice est aussi prise en compte dans les règles qui règlementent le conseil supérieur de la magistrature. Dans la nouvelle constitution, les deux tiers des membres de ce conseil sont élus et l'autre tiers est composé de membres qui sont désignés ès qualité. Cela est de nature à rompre avec la situation qui prévalait avant le 14 janvier 2011 où le conseil supérieur de la magistrature était présidé par le Président de la République et sous-présidé par le ministre de la Justice. Les autres membres ne sont pas élus<sup>115</sup>.

Le conseil supérieur de la magistrature, selon la nouvelle constitution, donne un avis conforme au Président de la République lors de la nomination des magistrats<sup>116</sup>. Cela est aussi une consécration de l'indépendance de la magistrature.

Dans l'article 113 de la constitution, le nouveau conseil « est doté de l'autonomie administrative et financière et de la capacité d'autogestion. Il élabore son projet de budget qu'il discute devant la Commission compétente de l'Assemblée des Représentants du Peuple ». L'indépendance du pouvoir judiciaire est aussi consacrée par les textes de valeur législative. En effet, la composition du

---

<sup>113</sup> Article 102 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il garantit l'instauration l'administration de la justice, la primauté de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés. Le magistrat est indépendant. Il n'est soumis dans l'exercice de ses fonctions qu'à la loi. »

<sup>114</sup> Article 109 : « Toute ingérence dans le fonctionnement de la justice est proscrite. »

<sup>115</sup> Article 6 de la loi n°67-29 de 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature

<sup>116</sup> Article 106 de la constitution du 27 janvier 2014.

conseil supérieur du tribunal administratif<sup>117</sup>, celle de la Cour des comptes<sup>118</sup>, et celle de l'instance provisoire pour superviser la justice judiciaire<sup>119</sup> illustrent une indépendance de la magistrature administrative et la magistrature financière. Cependant, le ministre de la Justice conserve son

---

<sup>117</sup> L'article 7 de la loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres tel que modifié par la loi organique n° 2001-78 du 24 juillet 2001 : « Il est institué auprès du tribunal administratif un conseil supérieur ainsi composé :

- Le Premier ministre : président ;
- Le Premier président du tribunal, vice-président ; et des membres ci-après désignés :
- Les Présidents des Chambres de cassation et des Chambres consultatives ;
- Les Présidents des Chambres d'appel ;
- Les commissaires d'Etat généraux ;
- Le Secrétaire général ;
- Deux représentants des conseillers ;
- Deux représentants des conseillers adjoints.

Les représentants des conseillers et des conseillers adjoints sont élus respectivement par les conseillers et les conseillers adjoints pour une période de deux ans selon les modalités fixées par arrêté du Premier ministre.

Le secrétaire général à qualité de membre rapporteur du conseil. Il en prépare les travaux et assure la conservation de ses archives. ».

<sup>118</sup> Article 8 du décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes : « Il est formé un conseil supérieur de la Cour des comptes composé comme suit :

- Le Premier ministre, Président ;
- Le Président de la Cour, Vice-Président ;
- Le Commissaire Général du Gouvernement ;
- Les Présidents de Chambre ;
- Le Secrétaire Général ;
- Les Présidents de Section ;
- Deux Représentants des Conseillers ;
- Deux Représentants des Conseillers-Adjoints.

Les représentants des conseillers et des conseillers-adjoints sont élus respectivement par les conseillers et les conseillers-adjoints pour une période de deux ans selon les modalités fixées par arrêté du Premier ministre. ».

<sup>119</sup> Article 5 de la loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour superviser la justice judiciaire : « L'instance se compose de cinq magistrats nommés en raison de leur qualité, de dix magistrats élus et de cinq membres n'ayant pas la qualité de magistrat, comme suit :

- Le Premier président de la Cour de cassation : président,
- Le Procureur général près la Cour de cassation : membre,
- Le Procureur général directeur des services judiciaires : membre,
- L'inspecteur général au ministère de la Justice : membre,
- Le Président du tribunal immobilier : membre,
- Quatre magistrats élus du premier grade : membres,
- Trois magistrats élus du deuxième grade : membres,
- Trois magistrats élus du troisième grade : membres,
- Cinq professeurs universitaires de droit, ayant une ancienneté de 15 ans au minimum, parmi lesquels deux au moins doivent être obligatoirement des avocats auprès la cour de cassation ayant une ancienneté de dix ans au minimum et cumulant l'enseignement et la profession d'avocat : membres.

Les candidats à l'instance autres que les magistrats doivent être compétents, impartiaux et intègres.

Les candidatures sont présentées à la commission des élections dans les délais et selon les modalités qu'elle détermine.

La commission des élections présente les candidats autres que les magistrats au bureau de l'Assemblée nationale constituante dans un délai ne dépassant pas le jour de la déclaration des résultats des élections des magistrats.

L'Assemblée nationale constituante doit tenir une assemblée plénière dans un délai de 3 jours pour procéder à l'élection et ce, à la majorité absolue des voix des membres de l'assemblée... »



pouvoir hiérarchique sur le parquet<sup>120</sup>, ce qui peut remettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>121</sup>.

### b. Indépendance (pratique) :

*Le pouvoir judiciaire remplit-il sa fonction sans subir d'interférences du pouvoir exécutif ou d'autres acteurs ?*

Note : 50

L'interférence du pouvoir exécutif et d'autres acteurs sur le pouvoir judiciaire était une réalité dénoncée par les magistrats eux-mêmes depuis plusieurs années.

Le juge Mokhtar Yahyhoui a adressé une lettre ouverte à l'ex-Président de la République, Ben Ali, en 2001, où il dénonce l'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire en Tunisie<sup>122</sup>, ce qui lui a coûté son poste en tant que magistrat.

Après le 14 janvier, l'indépendance de la justice n'est plus un sujet tabou. Dans les plateaux télévisés et dans les radios, il n'est plus rare d'assister à des débats parfois houleux entre des magistrats, les avocats, les journalistes sur l'indépendance des juges ou le déroulement d'un procès en cours...

Cependant, dans certains cas, les avocats évoquent l'interférence du pouvoir exécutif ou des autres acteurs dans les affaires dont ils sont chargés.

A plusieurs reprises les avocats Charfeddine Kelil et Leila Haddad ont révélé l'ingérence du pouvoir exécutif dans les affaires des Martyrs et des blessés de la révolution<sup>123</sup>.

Dans d'autres affaires les avocats ont évoqué l'ingérence de l'exécutif et d'autres acteurs dans l'affaire. A titre d'exemple : l'affaire de Slim Chiboub<sup>124</sup> et celle de Sami El Fehri<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Article 22 du code des procédures pénales

AL AHMADI (A.), « Le ministère public entre les directives du pouvoir exécutif et l'indépendance de la justice (1/2), publié le 25 novembre 2013. <http://bit.ly/2a9eFoH>

Voir aussi, AL AHMADI (A.), « Le ministère public entre les prérogatives du pouvoir exécutif et disponible sur le lien suivant, publié le 26 novembre 2013 : <http://bit.ly/29U067t>

<sup>122</sup> JAMEL Ajroud, « l'indépendance de la justice en Tunisie », *RFDC*, n°86, 2011, p. 427.

<sup>123</sup> Henda Chennaoui, « La conférence de la colère et de l'indignation suite au verdict du procès des martyrs et blessés de la Révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant : <http://bit.ly/2aQTIJt>, publié le 16 avril 2014. Voir aussi Henda Chennaoui, « Les snipers ? Une rumeur selon le tribunal militaire », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bo2q6l> publié le 24 novembre 2015.

<sup>124</sup> Information disponible sur <http://bit.ly/2aNzjIA>

<sup>125</sup> Ridha Kefi, « Affaire Cactus Prod: Loin de tout esprit de revanche », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bo1yIF> publié le 3 mai 2015.

Dans l'affaire de l'ancien ministre des Affaires étrangères Rafik Abdesslam connue sous l'appellation « Sheraton gate », où il est accusé de malversation et de mauvaise gestion de deniers publics, le juge chargé de l'affaire a été muté. Certains affirment que cette mutation était une tentative de l'exécutif pour noyer l'affaire et faire pression sur les juges<sup>126</sup>.

L'ingérence de l'exécutif et des autres acteurs est encore plus dangereuse dans des affaires de terrorisme. Des internautes et des politiciens affirment les pressions faites par des partis politiques pour entraver l'enquête dans certaines affaires telles que l'affaire des martyrs Chokri Belaid et de Mohamed Brahmi<sup>127</sup> ou pour libérer des personnes impliquées dans ces affaires<sup>128</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux processus de décision au sein du pouvoir judiciaire ?

Note : 50

Le droit à l'information, en général, est un droit reconnu par la constitution tunisienne du 27 janvier 2014<sup>129</sup>. En revanche, le droit à la confidentialité des données personnelles<sup>130</sup> est aussi reconnu par la constitution. D'un autre côté, la constitution permet la restriction des libertés et des droits, y compris le droit à l'information et le droit à la confidentialité des données personnelles, selon des critères énoncés dans l'article 49<sup>131</sup>.

Dans l'article 108 *in fine* de la constitution, le droit à l'information sur le processus de décision dans le pouvoir judiciaire se manifeste dans la consécration du principe d'audience publique devant les

<sup>126</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bnWYDO>

<sup>127</sup> Voir la conférence de presse faite par le regretté Faouzi Ben M'rad à propos de l'assassinat de Chokri Belaid.

<sup>128</sup> C'est ce qui a été affirmé par le juge Ahmed Rahmouni à plusieurs reprises est notamment dans l'affaire de Walid Leglib le présumé terroriste libyen arrêté sur le territoire tunisien, information disponible sur <http://bit.ly/2aQULsR>

<sup>129</sup> Article 32 de la constitution du 27 janvier 2014.

<sup>130</sup> Article 24 de la constitution du 27 janvier 2014.

<sup>131</sup> Article 49 de la constitution dispose : « La loi détermine les restrictions relatives aux droits et libertés garanties par la présente Constitution, et à leur exercice, sans que cela ne porte atteinte à leur essence. Ces restrictions ne peuvent être décidées qu'en cas de nécessité exigée par un Etat civil et démocratique et dans l'objectif de protéger les droits d'autrui, la sécurité publique, la défense nationale, la santé publique ou la morale publique, en respectant le principe de la proportionnalité des restrictions à l'objectif recherché.

Les instances juridictionnelles se chargent de la protection des droits et libertés contre toute violation.

Aucun amendement ne peut porter atteinte aux droits de l'Homme et aux libertés garanties par la présente Constitution. ».

tribunaux. Le huis-clos n'est permis que si une loi l'autorise. Cet article ajoute que « le jugement est impérativement prononcé en séance publique ».

Le législateur tunisien a adopté cette règle dans le code des procédures pénales. En effet, l'article 143 du code des procédures pénales pose le principe de l'audience publique pour renforcer la transparence du pouvoir judiciaire et pour répondre au droit à l'information.

Cette transparence renforce la crédibilité du pouvoir judiciaire surtout dans les affaires qui intéressent l'opinion publique comme les affaires liées au terrorisme et à la justice transitionnelle en Tunisie actuellement.

Cependant, le même article permet au tribunal de décider « le huis-clos, soit d'office, soit à la demande du ministère public pour sauvegarder l'ordre public ou les bonnes mœurs ».

En revanche, les travaux d'enquête et d'instruction sont liés par le principe du secret d'instructions. Ce principe est consacré par plusieurs articles dans le code des procédures pénales à l'instar l'article 72 du code des procédures pénales.

L'application de ce principe sur les travaux d'enquêtes et d'instructions est un corolaire de la présomption d'innocence du suspect. Elle permet aussi aux juges d'instructions d'arriver à la découverte de la vérité sans entraves telles que la destruction de preuves.

En ce qui concerne la justice administrative, le législateur a prévu les mêmes règles prévues pour la justice judiciaire en ce qui concerne l'audience publique<sup>132</sup>. Mais pour la justice financière, l'audience n'est pas publique comme l'indique l'article 13 *in fine* de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes.

## **b. Transparence (pratique)**

*Les citoyens ont-ils effectivement accès aux informations relatives aux actes et décisions du pouvoir judiciaire ?*

Note : 75

Les citoyens ont un accès effectif aux informations relatives aux actes et décisions du pouvoir judiciaires.

---

<sup>132</sup> Article 51 de la loi organique n°72-40 de 1 juin 1972 portant statut du tribunal administratif dispose : « Les audiences de plaidoirie sont publiques, toutefois le président de la formation de jugement peut en ordonner le huis-clos, soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'une des parties au litige, et ce en vue de sauvegarder l'ordre public, de préserver le secret professionnel ou de respecter la moralité... »

Cela est fait de plusieurs manières ; en effet, après la révolution le ministère de la Justice a procédé pour la première fois en Tunisie à la nomination des porte-paroles pour les différents tribunaux de la République.

Ces porte-paroles ont communiqué plusieurs fois des informations sur des affaires en cours ou sur des décisions rendues pour prouver la transparence du pouvoir judiciaire en Tunisie.

Cependant, dans certaines affaires, les représentants du pouvoir judiciaire étaient réticents dans la révélation de certaines informations ce qui a poussé les avocats chargés dans ces affaires à révéler les dossiers et des informations sur celle-ci, dans les médias et les réseaux sociaux.

**A titre d'exemple, l'avocat Samir Ben Amor a publié sur sa page Facebook les rapports du médecin légiste prouvant la torture de ses clients alors que les autorités ont démenti cela.**

**Après la décision rendue par le tribunal militaire en avril 2014 dans l'affaire des Martyrs et des blessés de la Révolution, le comité de défense des blessés et des familles des Martyrs a publié les preuves qui inculpent les accusés et qui prouvent leurs doutes sur les décisions rendues.**

**Il est à noter que l'Ecole Nationale de l'Administration et le ministère de la Justice publient chaque année des recueils de leurs décisions. Ces recueils servent les recherches académiques et universitaires intéressés.**

#### **4. Redevabilité :**

##### **a. Redevabilité (cadre légal)**

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le pouvoir judiciaire réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 100

Le pouvoir judiciaire répond de ses actes et ses décisions de trois manières : la première est le droit du justiciable de suivre en appel et en cassation les décisions de premier ressort. La deuxième est le droit du justiciable à la requête civile. La troisième c'est la sanction du crime du déni de justice.

La constitution tunisienne dispose, dans son article 108, que la loi garantit le droit au double degré de juridiction. Le droit au double degré de juridiction garantie le droit des justiciables à avoir une deuxième chance pour réclamer leurs droits comme il permet au pouvoir judiciaire de répondre de ses actes et ses décisions.

Le droit à l'appel et la cassation des décisions de premier ressort sont prévus par le législateur dans plusieurs textes législatifs. Dans le code des procédures civiles et commerciales, le législateur a

prévu des règles pour l'appel<sup>133</sup> et des règles pour la cassation<sup>134</sup>, en matière civile et commerciale. Dans le code des procédures pénales, le législateur a aussi prévu des règles pour l'appel<sup>135</sup> et d'autres pour la cassation<sup>136</sup> en matière pénale.

La règle de double juridiction est aussi respectée dans la justice administrative<sup>137</sup> et dans la justice financière<sup>138</sup>.

Le législateur offre au justiciable, dans certains cas après le jugement irrévocable en matière civile et commerciale<sup>139</sup> et en matière pénale<sup>140</sup>, un droit de réviser les jugements définitifs. En matière civile et commerciale, ce droit s'appelle la requête civile. En matière pénale, ce droit s'appelle la demande de révision.

En justice administrative, le recours en révision après un jugement en dernier ressort, est possible en vertu de l'article 77 de la loi organique n°72-40 du 1 juin 1972 relative au statut du tribunal administratif.

L'article 32 de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes permet aussi le recours en révision devant la Cour des comptes.

Il est à noter que le juge qui refuse de statuer dans un litige commet le crime de déni de justice, objet de l'article 108 du code pénal<sup>141</sup>.

Le pouvoir judiciaire n'est pas redevable seulement de ses décisions. En effet, le tribunal administratif<sup>142</sup>, le Conseil supérieur de la magistrature<sup>143</sup>, la Cour de cassation<sup>144</sup>, la Cour des comptes<sup>145</sup> et la Cour constitutionnelle se trouvent obligés d'élaborer un rapport annuel qu'ils adressent aux autorités compétentes.

---

<sup>133</sup> Articles 130 à 155 du code des procédures civiles et commerciales

<sup>134</sup> Articles 157 à 197 du code des procédures civiles et commerciales.

<sup>135</sup> Articles 207 à 220 du code des procédures pénales.

<sup>136</sup> Articles 258 à 276 du code des procédures pénales.

<sup>137</sup> Articles 11, 12, 13, 13 (bis), 13 (ter), 21 (ter) et 67 à 76 (bis) du statut du tribunal administratif prévoient des règles pour la cassation en matière administrative. Les articles 19 et 59 à 66 prévoient des règles pour l'appel en matière administrative.

<sup>138</sup> Articles 33 à 37 de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, prévoient des règles pour l'appel en matière financière. Les articles 17, 39 *in fine*, 40 à 42 de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, prévoient des règles pour la cassation en matière financière.

<sup>139</sup> Articles 156 à 167 du code des procédures civiles et commerciales.

<sup>140</sup> Articles 277 à 283 du code des procédures pénales.

<sup>141</sup> Article 108 du code pénal dispose : « Est puni de deux cents quarante dinars d'amende, tout juge qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, refuse de rendre justice aux parties, après en avoir été requis, et qui persévère dans son refus, après avertissement ou injonction de ses supérieurs. ».

<sup>142</sup> Article 116 de la constitution.

<sup>143</sup> Article 114 de la constitution.

<sup>144</sup> Article 115 de la constitution.

<sup>145</sup> Article 117 de la constitution.

## b. Redevabilité (pratique) :

Le pouvoir judiciaire rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Note : 75

Le droit de double juridiction est respecté en Tunisie en matière de justice judiciaire, en matière de justice administrative ainsi qu'en matière de justice financière. Par ailleurs, les autres méthodes de révision sont exercées en Tunisie effectivement.

Cependant, le résultat souhaité par l'exercice de ces droits n'est pas toujours garanti<sup>146</sup>.

Après le 14 janvier 2011, des commissions de vérités ont été mises en place, dans le cadre de la justice transitionnelle, afin de permettre l'examen des dossiers traités par la justice et rendre droit à leurs titulaires.

Hors du cadre de la justice transitionnelle, l'instance nationale de la lutte contre la corruption a été créée après la dissolution de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation<sup>147</sup>.

Parmi les tâches de cette commission « ...recevoir des plaintes et dénonciations, procéder à l'instruction et la transmission des infractions de corruption aux autorités compétentes y compris la justice... ».

Malgré sa création depuis novembre 2011, le président de cette commission n'a été nommé qu'en avril 2012 en vertu du décret n° 2012-129 du 5 avril 2012, les autres membres de cette commission n'ont été nommés qu'en juin 2013 en vertu du décret n° 2013-2394 du 4 juin 2013, portant nomination de membres au conseil de l'Instance nationale de lutte contre la corruption<sup>148</sup>.

## 5. Intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

*Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du pouvoir judiciaire ?*

Note : 100

Dans la constitution tunisienne, le pouvoir constituant a reconnu pour la première fois en Tunisie, le principe de la bonne administration à plusieurs reprises.

<sup>146</sup> Cette remarque est largement partagée par les 3 juges qu'on a interviewés.

<sup>147</sup> Article 12 du décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 Novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption.

<sup>148</sup> Voir pilier INLC.

Dans l'article 15<sup>149</sup>, ce principe de la bonne administration a été reproduit. La justice est un service public fortement concerné par la teneur du principe de la bonne administration.

A cet effet, l'article 103 de la constitution s'inscrit dans la logique de l'article 15 de la constitution. Cet article dispose : « Le magistrat doit être compétent, il doit faire preuve de **neutralité et d'intégrité**. Il répond de toute défaillance dans l'accomplissement de ses fonctions. ».

La **neutralité et l'intégrité** comme qualités requises chez les magistrats font objet de décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, approuvant le code de conduite de l'agent public. Ce code s'applique sur les juges et les agents qui font partie du pouvoir judiciaire afin de garantir une intégrité dans l'administration de la justice en Tunisie.

La loi n° 87-17 du 10 avril 1987, relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du Gouvernement et de certaines catégories d'agents publics oblige dans son article premier, des hauts fonctionnaires de l'Etat **à déposer des déclarations des avoirs**.

Dans les textes de valeur législative qui s'appliquent **seulement** aux magistrats tels que les statuts des tribunaux et les statuts des différents magistrats, des dispositions visant à garantir **l'intégrité du pouvoir judiciaire**.

Dans ce cadre, l'article 6 de la loi n°72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres oblige les membres du Tribunal à s'abstenir de tout acte susceptible de porter atteinte à la dignité de leur charge. L'article 13 met des conditions garantissant **l'intégrité** que doit remplir un candidat pour être nommé membre du Tribunal Administratif<sup>150</sup>. Aussi dans l'alinéa premier de l'article 25 cette loi adopte la règle du conflit d'intérêt<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Article 15 de la constitution : « L'administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Son organisation et son fonctionnement sont soumis aux principes de la neutralité, de l'égalité et de la continuité du service public, et conformément aux règles de la transparence, de l'intégrité, de l'efficacité, et de la responsabilité ».

<sup>150</sup> Article 13 de la loi n°72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres dispose : « Nul ne peut être nommé membre du Tribunal Administratif s'il ne remplit les conditions suivantes :

- 1) être de nationalité tunisienne depuis cinq ans au moins ;
- 2) être âgé de vingt-cinq ans au moins ;
- 3) jouir de tous ses droits civiques ;
- 4) être apte à exercer ses fonctions ;
- 5) être de bonne moralité ;

6) être en position régulière au regard de la loi sur le recrutement de l'armée. ».

<sup>151</sup> Article 25 alinéa premier de la loi n°72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres : « Les fonctions de membre du Tribunal Administratif sont incompatibles avec tout mandat électif, ainsi qu'avec l'exercice de toute autre activité professionnelle ou salariée. »



Dans la loi n° 67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature, des dispositions semblables à celles prévues pour les magistrats administratifs sont adoptées<sup>152</sup>

En ce qui concerne les juges de Cour des comptes, le législateur a aussi prévu les mêmes règles pour garantir l'intégrité des magistrats<sup>153</sup>. Pour la cour constitutionnelle, les articles 8 et 9 de la loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la cour constitutionnelle, ont adopté une liste des conditions garantissant l'intégrité des juges constitutionnels.<sup>154</sup>

#### **b. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (pratique) :**

*Dans quelle mesure l'intégrité du pouvoir judiciaire est-elle garantie ?*

Note : 50

L'intégrité du pouvoir judiciaire n'est pas garantie d'une manière effective. Ce problème se pose surtout pour la magistrature judiciaire où la corruption est susceptible d'être présente. Les dispositions, susmentionnées, garantissant l'intégrité des magistrats, ne sont pas efficaces en l'absence d'un engagement citoyen pour dénoncer les actes de corruption et en l'absence d'une volonté politique pour réformer le pouvoir judiciaire.

Des initiatives prises par les magistrats eux-mêmes pour évincer les magistrats corrompus n'ont pas été suivies par le gouvernement. L'Association des Magistrats Tunisiens a appelé, en 2011, à sanctionner 214 magistrats corrompus mais cette initiative n'a pas été prise en compte par le gouvernement<sup>155</sup>.

En 2011, une liste des magistrats corrompus qui ont œuvré pour le régime de Ben Ali, a été publiée à l'anonymat. Les magistrats cités dans cette liste ont décidé d'agir en justice<sup>156</sup>. Face à ces initiatives, le ministre de la Justice dans le gouvernement de Hamadi Jebali, Noureddine Bhiri, a

---

<sup>152</sup> Article 15 16 et 14 de la loi n° 67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature.

<sup>153</sup> Article 6 et 8 du décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes.

<sup>155</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aNzX8U>

<sup>156</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2b4foaR>

procédé à un limogeage arbitraire de 81 magistrats sans passage par une enquête. Cette mesure a été perçue comme un règlement de compte entre le ministre avocat et les magistrats.

Récemment, l'organisation « I Watch », a décidé d'agir en la justice pour annuler les résultats de recrutement d'auditeurs de la justice parce qu'elle a découvert que des magistrats ont été derrière une fuite des examens au profit des candidats de leurs familles<sup>157</sup>.

## 6. Pouvoir Exécutif :

### a. Contrôle du pouvoir exécutif (cadre légal)

*Le pouvoir judiciaire exerce-t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif ?*

Note : 50

Le pouvoir judiciaire exerce un contrôle relativement effectif sur le pouvoir exécutif. Ce contrôle est exercé par le tribunal administratif ou par la magistrature judiciaire en vertu du bloc de compétence administrative attribuée à la magistrature judiciaire.

La constitution du 27 janvier 2014 dispose dans son article 111 : « Les jugements sont rendus au nom du peuple et exécutés au nom du Président de la République. **Leur inexécution ou l'entrave à leur exécution sans autorisation judiciaire sont interdites.** ». Cette règle est reproduite dans le statut du **tribunal administratif où l'article 10 dispose** : « L'inexécution volontaire des décisions du Tribunal Administratif constitue une faute lourde qui engage la responsabilité de l'autorité administrative en cause. ».

En dépit de ces règles claires, les décisions du tribunal administratif sont toujours non respectées par l'administration. L'affaire la plus connue est celle des cadres sécuritaires limogés par l'ex-ministre de l'Intérieur Farhat Rajhi. Dans cette affaire, le tribunal administratif a annulé la décision du ministre de l'Intérieur mais les cadres limogés, comme le Colonel Guelmami, n'ont pas regagné leurs postes car le ministre n'a pas encore exécuté la décision du tribunal administratif.

### b. Lutte judiciaire contre la corruption (pratique) :

*De quelle manière le pouvoir judiciaire sanctionne-t-il les affaires de corruption ?*

Note : 25

Dans un classement des pays **les plus corrompus fait par l'organisation** « transparence internationale » en se basant sur le critère de la perception de la corruption, la Tunisie se trouve au 79ème rang<sup>158</sup>. Ce

<sup>157</sup> Information disponible sur <http://bit.ly/2aNAhEU>

<sup>158</sup> Classement des pays fait en septembre 2015, disponible sur <http://bit.ly/1Wkz1fZ>

classement prouve que la Tunisie est un des plus pays les plus corrompus. Dans une étude faite par l'association tunisienne des contrôleurs publics, des chiffres ont révélé que les secteurs les plus corrompus sont les douanes, la santé, et la sécurité. Face à cette situation, et malgré la mise en place du pôle financier de façon parallèle, le **parquet n'a pas prouvé un engagement pour poursuivre pénalement les corrompus.**

### Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait légaliser le pouvoir d'astreinte pour obliger l'administration à exécuter les décisions du tribunal administratif.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait adopter des mesures renforçant l'intégrité des magistrats comme celle d'élever le niveau minimum nécessaire pour passer le concours de la magistrature.
- ✓ L'administration devrait organiser des cycles de formation continue pour les magistrats dans des matières précises telles que le terrorisme, la justice transitionnelle et la corruption.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait réviser l'appartenance du parquet à l'administration (au ministre de la Justice) en vue d'assurer plus d'indépendance.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait imposer de suivre en appel les décisions du tribunal militaire devant la cour d'appel civile comme l'indiquent les principes Decaux (principes de l'ONU sur l'administration de la justice militaire).
- ✓ Le pouvoir législatif devrait abroger la possibilité de comparution des civils devant le tribunal militaire.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait veiller à appliquer strictement le devoir de déclaration d'avoirs des magistrats et de leurs familles.

# **4. L'administration**

## 4.L'administration

### Résumé

La fonction publique en Tunisie est basée sur le système de carrière. Les agents sont régis par le statut général de la fonction public édicté par la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983. Le secteur des administrations publiques emploie plus de 480000 agents. **La rémunération de l'ensemble de ce personnel pose quelques problèmes qui mettent en exergue certaines anomalies par rapport au système de la fonction publique dans lequel s'intègre ce « système de rémunération ».** Considérée comme un droit, la rémunération constitue en effet une garantie fondamentale qui ne peut être, en principe, écartée que par le législateur. Elle est, en plus basée sur le principe d'égalité. Parallèlement, le débat est toujours engagé sur le pouvoir d'achat du fonctionnaire public tunisien qui reste très faible malgré la politique des négociations collectives lancée depuis 1990 engageant l'Etat dans des discussions périodiques, tous les trois ans, avec les organisations syndicales au sujet des rémunérations.

Le cadre légal régissant l'administration tunisienne assure son indépendance. Néanmoins, le loyalisme reste une pratique assez répandue dans la fonction publique tunisienne.

Le cadre juridique assurant la transparence de l'action administrative en Tunisie reste perfectible. Quelques avancées ont été enregistrées avant la révolution dans le cadre du programme de mise à niveau de l'administration. Après la révolution, relevé au rang de principe constitutionnel, ce principe, peine toujours à être appliqué comme il se doit dans des textes juridiques, les lois le consacrant étant toujours au stade de projets. Il en va de même pour le principe de la reddition des comptes.

Par rapport à la lutte contre la corruption, l'administration continue à perpétrer sa politique de désintérêt et ne mène aucune action concrète visant à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en la matière. Un écart peut être relevé entre le ton volontariste des discours et le caractère beaucoup plus modeste des réalisations.

L'administration			
Note globale du pilier : 45.45/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	NA	50
	Indépendance	75	50
Gouvernance	Transparence	50	50
	Redevabilité	75	25
	Intégrité	50	25
Rôle	Sensibilisation du public	25	
	Coopération avec les autorités publiques, les ONG et les fondations privées dans la lutte contre la corruption	25	

### Structure et organisation :

La fonction publique en Tunisie est basée sur le système de carrière. Hérité de la période du protectorat français<sup>159</sup>, ce système a connu des évolutions successives qui ont suivi le rythme de succession des statuts : d'abord en 1959, ensuite en 1968, enfin en 1983 avec l'actuel statut général de la fonction publique retouché en 1997, mais qui n'ont pas remis en cause les principes fondamentaux de ce système<sup>160</sup>. Parmi les particularités du Statut tunisien, relevons néanmoins deux points essentiels :

- ✓ Son articulation autour de la notion d'agent public dont les fonctionnaires ne sont qu'une simple catégorie, contrairement au statut français réservé aux fonctionnaires.
- ✓ Le fait que les agents soumis au statut de la fonction publique en Tunisie sont ceux qui travaillent pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif.

<sup>159</sup> Les premiers statuts généraux des fonctionnaires en Tunisie ont été adoptés sous le protectorat. Il s'agit du décret du 10 novembre 1926 puis du décret du 7 février 1936 (JOT du 14 février 1936, p. 146).

<sup>160</sup> V. MOUSSA (M.L.F.), « Préface », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), La fonction publique aujourd'hui : le Statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après, CPU, Tunis, 2009, p. 4.

Ces agents sont régis par le statut général de la fonction publique édicté par la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983. Certes, plusieurs statuts particuliers<sup>161</sup> existent mais généralement parlant tous les statuts se croisent pour donner à la fonction publique un aspect homogène et réaliser une unité des principes la régissant.

Parallèlement, on note l'existence de corps qui sont régis par des statuts autonomes et qui sont donc exclus du champ d'application du SGFP<sup>162</sup>, à l'instar des magistrats, les personnels militaires, les personnels des forces de sécurité intérieure et les personnels des EPIC. Néanmoins, l'autonomie de ces statuts est loin d'être en rupture totale avec le SGFP<sup>163</sup>. Ils prévoient tous la possibilité de détachement, reprennent la même logique de la rémunération du service fait et consacrent des listes de droits et d'obligations quasi-identiques.

Ainsi, nous envisagerons la fonction publique dans sa globalité en s'appuyant principalement sur le SGFP qui reste le texte fédérateur de toute la fonction publique tunisienne si bien que certains appellent à unifier l'ensemble de ces textes éparpillés<sup>164</sup>.

### 1. Ressources (pratique) :

L'administration dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Note : 50

Juridiquement parlant, la fonction publique n'inclut que les organismes de droit public à caractère administratif dont le régime juridique relève du droit public. Ainsi défini, le secteur des administrations publiques emploie plus de 480000 agents.

La rémunération de l'ensemble de ce personnel pose quelques problèmes qui mettent en exergue certaines anomalies par rapport au système de la fonction publique dans lequel s'intègre ce « système de rémunération ». Considérée comme un droit<sup>165</sup>, la rémunération constitue en effet une garantie fondamentale qui ne peut être, en principe, écartée que par le législateur. Elle est, en plus basée sur le principe d'égalité qui implique que tous les agents placés dans la même situation perçoivent la même rémunération. Enfin, la rémunération sanctionne un service fait. Le système

---

<sup>161</sup> Les statuts particuliers « peuvent déroger à certaines dispositions du (statut général) qui ne répondraient pas à la nature des fonctions de ces agents » (art. 2 loi n° 83-112) et concernent 15 corps dont le corps diplomatique, le corps enseignant ainsi que le corps médical et juxta-médical.

<sup>162</sup> Art. 1<sup>er</sup>, § 2 du SGFP.

<sup>163</sup> BEN ROMDHANE (S.) « La structure du droit de la fonction publique en Tunisie : Statut général de la fonction publique et statuts particuliers », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op.cit.*, pp. 30-31.

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

<sup>165</sup> Art. 13 du SGFP.



apparaît donc à première vue simple et lisible, mais cette simplicité n'est que « trompeuse »<sup>166</sup>. Certains dangers surgissent :

- Le législateur tunisien a omis dans l'article 13 du SGFP de fixer les différents éléments constitutifs du droit à une rémunération, ce qui accorde à l'administration un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer le contenu de cette garantie.
- Le système actuel de rémunération est depuis 1997 basé sur la « grille des salaires ». Simple, ce système consacre un automatisme dans l'évolution de la carrière et le passage d'un niveau de rémunération à un autre. Cependant, il est à noter que l'avancement reste assez lent (2 ans par échelon) et peu motivant pour l'agent concerné (ne dépasse dans aucun cas 1% de l'ensemble de la rémunération).
- L'absence de définition claire des rémunérations complémentaires (primes, indemnités, remboursement des frais...) et leur valeur dérisoire.<sup>167</sup>

Parallèlement, le débat est toujours engagé sur le pouvoir d'achat du fonctionnaire public tunisien qui reste très faible malgré la politique des négociations collectives lancée depuis 1990 engageant l'Etat dans des discussions périodiques, tous les trois ans, avec les organisations syndicales au sujet des rémunérations. Ces négociations collectives ont abouti à une amélioration des rémunérations selon un pourcentage qui a atteint 4,7% (taux de l'augmentation en 3 ans) pour les négociations relatives à la période 2008-2010 considérée comme la plus importante. Mais ces améliorations restent dérisoires vu le taux d'inflation qui ne cesse d'augmenter (5% en 2014 et 5,7% en 2015) et compte tenu du fait que ces négociations s'inscrivent toujours dans le cadre des capacités budgétaires de l'Etat.

Par ailleurs, certaines « réformes », à caractère politique, voire « émouvantes »<sup>168</sup> contribuent dans un certain sens à vider l'administration de ses capacités et à mettre en cause la règle du service fait. Il s'agit surtout de l'obligation pour l'administration en vertu de l'article 29 de la loi n° 2005-83 du 15 août 2005 relative aux handicapés de recruter annuellement 1% des handicapés dans la fonction publique, du prolongement de l'âge minimum de recrutement dans la fonction publique jusqu'à l'âge de 40 ans et plus par le décret n° 2006-1031 du 13 avril 2006 et de la priorité donnée, suite à un discours du Président de la République prononcé le 10 décembre 2006, au recrutement des candidats à la fonction publique appartenant à des familles nécessiteuses. Ces « réformes » à caractère social accentué sont à même d'affaiblir les capacités humaines de l'administration en

---

<sup>166</sup> OUARDI (M.), « Le système de rémunération dans la fonction publique en Tunisie aujourd'hui », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.*, p. 250.

<sup>167</sup> Sur tous ces aspects, V. OUARDI (M.), *La rémunération et la carrière du fonctionnaire public tunisien*, Thèse en arabe, Faculté de droit et de sciences politiques de Tunis, 2008, pp. 337 et ss.

<sup>168</sup> OUARDI (M.), art. préc., pp. 263 et ss.

incluant des critères de recrutement sans relation avec le mérite personnel et les capacités scientifiques des candidats.

## 2. Indépendance

### a. Indépendance (cadre légal)

*La Constitution ou les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'administration et de la fonction publique ?*

Note : 75

L'accès à la fonction publique repose sur le principe d'égalité. De sorte que le concours est le mode privilégié d'accès à la fonction publique<sup>169</sup>.

Le principe d'égalité emporte également l'interdiction de discrimination dans l'accès à la fonction publique, notamment lorsqu'elles sont fondées sur les opinions politiques<sup>170</sup>, à l'exception des emplois supérieurs. La loi écarte le procédé du concours pour la nomination aux emplois supérieurs, laquelle est laissée à la discrétion du gouvernement.

Il est également à rappeler que l'action du fonctionnaire est régie par un statut qui le place vis-à-vis de l'administration dans une situation réglementaire ayant pour conséquence que tous les agents qui se trouvent dans la même catégorie doivent être traités de façon égale.

Par ailleurs, l'administration est selon la loi indépendante par rapport à ses contractants auxquels s'applique aussi le principe de l'égalité. En effet, la réglementation relative aux concessions et aux marchés publics oblige l'administration, sauf cas exceptionnels, à procéder dans le choix de ses contractants par appel à la concurrence<sup>171</sup>.

### b. Indépendance (pratique) :

*Les fonctionnaires peuvent-ils agir librement sans subir d'interférences externes ?*

Note : 50

Reposant sur la carrière, et protégé par le juge administratif, le système de la fonction publique tunisienne permet à l'agent d'être à l'abri des changements politiques. Néanmoins, le loyalisme reste une pratique assez répandue dans la fonction publique tunisienne. L'obligation de loyauté découle du devoir d'exercer la fonction et du devoir d'obéissance à son supérieur hiérarchique<sup>172</sup> mais ne

---

<sup>169</sup> Art. 18 du SGFP. V. MRABET (M.), « L'accès à la fonction publique : le statut général 25 ans après », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., pp. 33-74.

<sup>170</sup> Art. 10 du SGFP.

<sup>171</sup> V. décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics et loi n° 2008-23 du 1<sup>er</sup> avril 2008 relative au régime des concessions, JORT n° 28 du 4 avril 2008, p. 1124.

<sup>172</sup> Art. 6 du SGFP.

signifie aucunement l'obéissance à un ordre manifestement illégal<sup>173</sup>. Elle a pour objet la loyauté à l'Etat tunisien et non au pouvoir politique en place. C'est dans le cadre d'une interprétation volontairement erronée de l'obligation de loyauté qu'ont vu le jour certaines pratiques illégales dans l'administration tunisienne dont l'une des plus importantes est la mise à disposition.

Non prévue par l'article 58 du SGFP parmi les positions dans lesquelles peut être mis un fonctionnaire, la mise à disposition a intégré la fonction publique tunisienne via des circulaires du Premier ministre en date du 12 décembre 1979, 28 octobre 1982 et 8 décembre 1994. Le recours de l'administration à la mise à disposition a été excessif, sous l'ancien régime, malgré l'insistance desdites circulaires sur son caractère exceptionnel<sup>174</sup>. Le Tribunal administratif a condamné cette pratique qui ne figure pas dans le SGFP et qui plus est a été utilisée pour mettre certains agents au service du parti ultra dominant à l'époque, le RCD<sup>175</sup>. La mise à disposition au profit d'un parti politique est selon le TA non seulement illégale, mais met, en plus, en péril le principe de neutralité des services publics qui interdit toute confusion entre le fonctionnement de ces services et les partis politiques.

En effet, les agents publics sont tenus de respecter une obligation professionnelle de neutralité<sup>176</sup> ainsi qu'une obligation de réserve<sup>177</sup> qui restreignent, par ailleurs, leur droit à la liberté d'expression. Le contenu indéterminé de ces obligations rend difficile leur articulation avec la liberté d'opinion et la liberté d'expression qui comptent toujours parmi les droits du fonctionnaire<sup>178</sup>.

Ceci étant dit, il est à noter que le droit tunisien fait quand même preuve de libéralisme en protégeant la liberté d'opinion des agents publics et en leur reconnaissant le droit d'exercer leurs droits civils et politiques, notamment le droit de vote et le droit de militer au sein d'un parti politique<sup>179</sup>. Toute mesure disciplinaire qui aurait été prise en raison des convictions politiques de l'agent peut être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir qui procèdera à son annulation.

---

<sup>173</sup> TA, 23 décembre 1999, *Chelbi Baraket c. ministre des Finances*, Rec. 1999, p. 320. Sur l'obligation d'obéissance, V. FERCHICHI (W.), « L'obéissance hiérarchique : Les droits fondamentaux de l'agent à l'épreuve de l'intérêt de service », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., pp. 269-296.

<sup>174</sup> CHAOUACHI (N.), « La mobilité dans la fonction publique », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., p. 398.

<sup>175</sup> TA, 17 avril 2004, *khaled Lakhal c. ministre des Finances*. V. à propos de cette décision, CHAOUACHI (N.), op. cit., pp. 398-399.

<sup>176</sup> V. BEN SALAH (H.), « Réflexions sur la question de neutralité du fonctionnaire public en Tunisie » (en arabe), *Revue intégration*, n° 15, juillet 1981, pp. 9-19.

<sup>177</sup> Art. 3 du SGFP.

<sup>178</sup> Sur ces aspects, V. MEJRI (Kh.) et NOURI (Z.), « L'obligation de réserve dans la jurisprudence du tribunal administratif », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., pp. 297-342.

<sup>179</sup> V. JEDIDI (M.), « Les droits civils du fonctionnaire public » (en arabe), in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., pp. 141-178.

Les droits des fonctionnaires doivent toutefois être conciliés avec l'intérêt du service. Cette notion toujours floue dans la loi et dans la jurisprudence ouvre la porte aux abus et contribue à réduire considérablement la liberté d'expression.

### 3. **Transparence :**

#### a. **Transparence (cadre légal) :**

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information ?*

Note : 50

Le cadre juridique assurant la transparence de l'action administrative en Tunisie reste perfectible. Quelques avancées ont été enregistrées avant la révolution dans le cadre du programme de mise à niveau de l'administration. Après la révolution, relevé au rang de principe constitutionnel, ce principe, peine toujours à être appliqué comme il se doit dans des textes juridiques, les lois le consacrant étant toujours au stade de projets.

Le principe de transparence de l'action administrative est consacré comme principe constitutionnel à travers l'article 15 de la Constitution du 27 janvier 2014. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle d'un principe « émergent » du service public qui n'a jamais figuré, auparavant, dans un texte juridique. Néanmoins, sans être invoqué directement, le principe de transparence « peut être déduit de bon nombre de textes législatifs et réglementaires relatifs à la mise à niveau de l'administration »<sup>180</sup>. Parmi ces textes, les plus importants dans ce contexte sont le décret n° 93-1880 du 13 septembre 1993 qui instaure un système d'information et de communication administrative (SICAD)<sup>181</sup>, le décret n° 94-488 du 28 février 1994 portant création de la commission supérieure de l'information juridique chargée de mettre en place un système d'information juridique sous forme de banque de données informatisée et la circulaire n° 34 du 26 mai 1993 relative à l'amélioration de la relation entre l'administration et ses usagers. Une référence spéciale doit être faite à ce propos au décret du 3 mai 1993 fixant le cadre général de la relation entre l'administration et ses usagers<sup>182</sup>. Ce décret prévoit que chaque demande de prestation de service doit être suivie de la part de l'administration d'une réponse par l'acceptation ou le refus dans un délai légal ou réglementaire, à défaut duquel court un délai de droit commun de 2 mois à compter de la date de la

<sup>180</sup> BEN CHEIKH AHMED-DELLAGI (H.), « Les principes et valeurs de la fonction publique », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui, op. cit.*, p. 100.

<sup>181</sup> JORT n° 72 du 24 septembre 1993, p. 1579. Le système contient pour chaque prestation administrative « toutes les références légales et réglementaires la régissant, ainsi que les formalités administratives nécessaires pour son obtention » (art. 2 du décret cité). A ces formalités l'administration ne peut déroger en aucun cas (art. 4 du décret).

<sup>182</sup> Décret n° 93-892 du 3 mai 1993 (JORT n° 36 du 14 mai 1993, p. 651) tel que modifié par le décret n° 2007-1259 du 21 mai 2007 (JORT n° 43 du 29 mai 2007, p. 1819) et le décret n° 2008-344 du 11 février 2008 (JORT n° 14 du 15 février 2008, p. 727).

réception de la demande. Dans le cas où l'administration ne répond pas dans le délai, l'usager aura 7 jours pour déposer une deuxième demande à laquelle l'administration est tenue de répondre dans les 21 jours suivant sa réception. Le silence de l'administration par rapport à la deuxième demande vaudra refus implicite sauf dans certains cas fixés par décret<sup>183</sup>. De surcroît, le décret prévoit que tout agent qui néglige une réclamation dont l'origine est connue commet une faute professionnelle l'exposant à une sanction disciplinaire conformément aux lois et règlements en vigueur<sup>184</sup>.

A ces textes promulgués dans le cadre de programme de mise à niveau de l'administration s'ajoute l'obligation de motivation des actes administratifs surtout en cas de refus<sup>185</sup>. Dans le domaine des marchés publics, la transparence apparaît comme un principe essentiel gouvernant la matière<sup>186</sup>.

Après la révolution, la réalisation la plus importante reste l'élévation de la transparence au rang de principe constitutionnel. Mais les textes la consacrant peinent toujours à être promulgués. On en veut pour preuve le projet de loi relatif à l'accès aux documents administratifs qui après avoir été discuté devant la commission parlementaire de législation générale a été repris par le gouvernement.

#### b. Transparence (pratique) :

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur visant à garantir la transparence sont –elles effectivement respectées ?*

Note : 50

Dans le cadre du PMNA, il a été décidé de concevoir des matériaux et des espaces pour la médiatisation des actions administratives : un livre d'or à conserver dans chaque administration, des documents officiels à présenter par les organismes gouvernementaux aux hôtes, au public, aux organisations internationales, etc., un espace muséal jouxtant les bâtiments abritant les grands services publics, un sigle propre à chaque administration, les chartes de l'administration comme la charte du contribuable, la charte des agents de police affichée dans les postes de police...

La transparence tarifaire : affichage des coûts du service ou de la prestation ainsi que la durée de la prestation ou de la réponse sur les sites internet de l'administration tunisienne « e dara ».

<sup>183</sup> Décret n° 2007-1260 du 21 mai 2007 fixant les cas où le silence de l'administration vaut acceptation implicite, JORT n° 43 du 29 mai 2007, p. 1820.

<sup>184</sup> Art. 11 du décret n° 93-982.

<sup>185</sup> Décret n° 95-982 du 3 mai 1995 relatif à la publication d'arrêtés émanant des différents ministères fixant les cas nécessitant une réponse aux réclamations et demandes des citoyens avec motivation en cas de refus.

<sup>186</sup> V. décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics et textes le complétant ou le modifiant.

La transparence apparaît aussi au niveau de la gestion budgétaire de l'Etat. Le budget de l'Etat est publié au journal officiel de la République tunisienne ainsi que les comptes de certains fonds spéciaux qui ont été rendus publics<sup>187</sup>.

Le fonctionnement de l'administration est longtemps resté opaque. Or l'exigence de transparence, malgré son élévation au rang de principe constitutionnel après la révolution, se heurte toujours à la tradition de secret entourant l'action administrative.

En pratique, le droit à l'information se heurte aux restrictions légales imposées à son exercice ainsi qu'aux pesanteurs d'une administration qui se conçoit toujours comme une « boîte noire ». Le contact est difficile entre le citoyen et l'administration, mais aussi entre les différentes administrations (le médiateur administratif par expl.), alors que la plupart d'entre elles se sont dotées de moyens de communication moderne comme il a été relevé ci-dessus. Quand bien même l'accès serait effectif, l'information est souvent complexe et formulée de façon incompréhensible pour la plupart des citoyens.

Dans ce même ordre d'idée, un problème est à soulever en relation avec l'intelligibilité de la loi en général et des décisions administratives en particulier<sup>188</sup>. « Inflation législative, multiplication des textes d'application des lois, complexité et parfois incohérence des termes de la loi et la prolifération dangereuse des circulaires administratives qui s'en suit, absence de codification dans plusieurs domaines, succession des réformes. Tous les facteurs sont réunis pour que le citoyen non avisé ait une mauvaise connaissance du droit »<sup>189</sup>. Cette situation se répercute sur les décisions administratives. Il n'existe toujours pas en droit tunisien un texte législatif qui soumettrait l'administration à l'obligation de motivation de toutes ses décisions, mais il est à noter que cette obligation est en train d'être généralisée à travers des textes spécifiques qui pour chaque administration fixent la liste des décisions nécessitant une motivation, et il s'agit généralement des décisions individuelles de refus.

Ceci dit, il faut rappeler que la décision administrative contenant une sanction reste soumise à l'obligation de motivation vu sa liaison avec les droits de défense. La motivation de la décision administrative doit être claire et précise. C'est ce qui ressort de la jurisprudence du Tribunal administratif qui n'hésite pas à censurer les décisions basées sur des faits que l'administration ne

---

<sup>187</sup> BEN CHEIKH AHMED-DELLAGI (H.), *op. cit.*, p. 101.

<sup>188</sup> TAHAR (N.), « Les principes du service public : permanence et évolution », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *Le service public aujourd'hui*, Tunis, 2010, pp. 33-79, pp. 70-75.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 71.



réussit pas à exposer de manière claire<sup>190</sup> ou celles où l'administration dissimule les motifs de sa décision en se prévalant de la confidentialité administrative<sup>191</sup>.

Ces obstacles d'ordre général sont doublés par certaines pratiques qui témoignent de la pérennité du secret dans l'action administrative. Ainsi, la procédure dite de secret-défense qui bien que se justifiant par la nécessaire sauvegarde de certains intérêts fondamentaux de la nation connaît certaines dérives.

Par ailleurs, l'effectivité du droit d'accès pose une autre difficulté lorsque sont en cause des données à caractère personnel. La protection des données personnelles constitue, certes, un droit fondamental, ce que souligne la mise en place d'une autorité chargée de la protection des données personnelles. Toutefois, cette instance souffre toujours de plusieurs vicissitudes en relation avec sa composition et ses prérogatives ; lesquelles vicissitudes l'empêchent de jouer pleinement son rôle.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'administration réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 75

Généralement, le cadre légal en vigueur met en place un système de redevabilité assez satisfaisant quoique perfectible sur certains aspects.

Les agents publics sont en principe responsables pénalement des actes commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Le code pénal prévoit plusieurs infractions intentionnelles qui leur sont spécifiques, notamment en cas de méconnaissance de leur devoir de probité. Il s'agit de la concussion, la corruption passive, la prise illégale d'intérêts, l'octroi d'avantages injustifiés et la soustraction ainsi que le détournement de biens publics. En plus, le décret-loi cadre n° 120 sur la corruption offre une définition législative assez large de la corruption dans le secteur public.

En plus, pèse sur l'agent public l'obligation déontologique de ne pas révéler les renseignements confidentiels dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ou encore de communiquer des pièces et documents administratifs à des tiers hors cadre légal. Le manquement

---

<sup>190</sup> Surtout en matière disciplinaire, V. TA, appel, n° 24336 du 25/6/2003, *Ministre de l'Intérieur c. Fathi Ben Chebil El Karkeni*.

<sup>191</sup> TA, n° 3239 du 21/6/1995, A.M. c. ministre de l'Education et des Sciences, Rec., p. 274.



à cette obligation relève certes du droit disciplinaire, mais il constitue également un délit qui peut donc être pénalement sanctionné.

La responsabilité civile de l'agent public peut également être engagée en cas de dommage occasionné à un administré.

Parallèlement, les agents publics sont soumis à un régime disciplinaire en cas de manquement à une obligation professionnelle. Ce régime disciplinaire permet de manière générale de poursuivre l'agent soupçonné d'avoir commis une faute professionnelle tout en lui préservant son droit de défense, et ce sous le contrôle du juge administratif<sup>192</sup>.

Si le juge est le premier garant des droits des victimes en cas de manquement d'un agent public à ses obligations ou en cas d'infraction pénale, il est aussi à signaler l'existence de

services d'inspection qui exercent un contrôle financier et administratif sur l'administration et ses agents. Outre le contrôle externe à l'administration exercé par le Parlement, les partis politiques et les syndicats ou par le Tribunal administratif ou encore le contrôle exercé par des autorités administratives externes à l'administration contrôlée via le médiateur, le citoyen superviseur<sup>193</sup> ou le haut comité du contrôle administratif et financier<sup>194</sup>, l'administration subit un contrôle interne exercé par l'administration elle-même qui en plus des mécanismes d'auto-contrôle (le contrôle hiérarchique, par exemple) se déploie en droit tunisien sous la forme d'inspections générales et des corps de contrôle que sont le corps du contrôle préalable des dépenses publiques, le corps des contrôleurs de l'Etat et les inspections générales ministérielles et interministérielles<sup>195</sup>. L'existence de ces corps est certes importante mais leur foisonnement pose la question de la nécessité de coordonner leur action.

## b. Redevabilité (pratique)

*Dans quelle mesure l'administration rend-elle compte effectivement de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 25

L'action civile contre un agent public est aujourd'hui assez rare. Généralement, les victimes dirigent leurs actions contre l'administration employeur et non contre l'agent lui-même.

---

<sup>192</sup> V. DJEDIDI (N.), « Les garanties disciplinaires des agents publics », in. BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui*, op. cit., pp. 179-222.

<sup>193</sup> Décret n° 93-147 du 18 janvier 1993 portant création de l'équipe du citoyen superviseur tel que modifié par le décret n° 2006-1862 du 3 juillet 2006.

<sup>194</sup> Loi n° 93-50 du 3 mai 1993 relative au haut comité administratif et financier, JORT n° 35 du 11 mai 1993, p. 628.

<sup>195</sup> V. DJEDIDI (N.), « Le contrôle des services publics : Quelles mutations ? », in. BEN AISSA (M. S.) dir., *Le service public aujourd'hui*, op. cit., pp. 273-305 et LAKHDHAR (M.), « Les contrôles administratifs internes des dépenses publiques », *RTAP*, 1981 (I) et 1982 (II), n° 27-28, p. 39.

L'administration, elle aussi, montre une réticence et un laxisme dans l'exécution des décisions judiciaires. « L'obligation d'exécuter la chose jugée est loin d'être une « tradition » dans les rapports administration-citoyen. L'abondance des arrêts restés sans exécution amorce un débat doctrinal sur la raison d'être d'une justice administrative dépouillée de tout moyen lui permettant d'exécuter la chose jugée »<sup>196</sup>.

## 5. Intégrité :

### a. Intégrité (cadre légal) :

*Existe-il des règles constitutionnelles ou des dispositions légales ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des fonctionnaires ?*

Note : 50

Les agents publics sont assujettis par le SGFP au respect d'obligations professionnelles : la neutralité, l'impartialité, l'intégrité, la probité et le désintéressement.

Ces obligations sont doublées par plusieurs Chartes ou Codes de conduite en vigueur dans les administrations tels que la Charte du contribuable ou la Charte des agents de la police affichée dans les postes de police. Néanmoins, le nombre de ces codes et outils déontologiques reste limité et circonscrit à certains secteurs d'intervention. En outre, les agents publics sont soumis aux règles de cumul d'activités.

Parmi les insuffisances législatives, notons en guise d'exemple l'inexistence d'une interdiction législative du « pantouflage », i. e. le départ temporaire ou définitif d'un agent vers les entreprises. Cette pratique n'est pas interdite et son encadrement juridique peu sévère.

Le SGFP qui prévoit certaines limites pendant et avant les fonctions publiques instaure néanmoins deux modalités de départ en cours de carrière : la disponibilité et le détachement.

### b. Intégrité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'intégrité des fonctionnaires publics est-elle effectivement garantie ?*

Note : 25

L'absence de statistiques en la matière et le fait que les atteintes à la probité constituent un ensemble flou rend difficile l'évaluation de l'intégrité des agents publics. Le Statut général de la fonction publique et l'ensemble des statuts particuliers et autonomes favorisent le désintéressement. Mais la pratique montre le niveau dangereux qu'a atteint la corruption dans le secteur public. Dans son

<sup>196</sup> NOURI (Z.), « L'exécution des décisions d'annulation : mythe ou réalité », *Annales des sciences juridiques*, 2008, pp. 191-213, p. 213.

allocation d'ouverture du rapport de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, le Doyen Amor résume la situation en ces termes : « En Tunisie, le système de malversation a été édifié progressivement. Il s'est institué au fil des années. Il a fait main mise sur l'Etat et la société. Ses éléments se sont introduits, surtout dans les institutions politiques, administratives et judiciaires de l'Etat, mais également dans plusieurs collectivités et entreprises publiques. Une organisation diversifiée nourrissait ce système, comprenant non seulement des organismes à caractère social ou des médias, mais aussi et surtout des organismes politiques. [...Les citoyens] ont, en effet, intériorisé un schéma qui, en s'approfondissant, a légitimé la prévalence des intérêts privés et la recherche des privilèges et l'enrichissement facile et illégitime. La loi était instrumentalisée, détournée et violée pour parvenir à ces fins. Il était possible de tout avoir ou dérober sous couvert de la loi, voire même en dehors de tout cadre juridique. [...] Les divers secteurs et procédures ont été, dès lors, affectés : l'immobilier, la douane, le commercial, l'administratif et tant d'autres. On peut également citer les procédures de privatisation, des marchés publics et des concessions. Ces manipulations ont pris de l'ampleur à tous les niveaux, des plus bas jusqu'au sommet de l'Etat, devenu symbole de corruption et de malversation et refuge des délinquants et des corrompus »<sup>197</sup>. La situation a-t-elle évolué après la révolution ? Les indicateurs montrent qu'il n'en est rien.

## 6. Sensibilisation du public (pratique) :

L'administration cherche-t-elle à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption ?

Note : 25

Depuis la révolution, pour ne s'en tenir qu'aux dernières années, la lutte contre la corruption a systématiquement figuré dans les programmes de tous les gouvernements successifs. Lancée sous le gouvernement Ghannouchi à travers la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, la lutte contre la corruption a pendant le gouvernement de la troïka constitué une vitrine politique plutôt qu'un but sérieux vers lequel est tournée l'action gouvernementale. En effet, en instituant un ministère de gouvernance et de lutte contre la corruption auquel peu de moyens ont été alloués, le gouvernement de la troïka visait à passer un message politique plutôt que de réaliser des objectifs concrets. Ce ministère dont la mission se confondait avec celle de l'instance nationale de lutte contre la corruption instituée par le décret-loi n° 120 n'a fait pendant toute son existence que se présenter comme rival de ladite instance l'empêchant d'être, comme conçue par la loi, le centre de tout le système de lutte contre la corruption dans le pays. Le gouvernement Jemaa a

---

<sup>197</sup> AMOR (A.), "Allocution du Président de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation", in. CNICM, *Rapport de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation* (en arabe), Tunis, octobre 2011, pp. 1-2.

clairement recalé la lutte contre la corruption dans l'ordre de ses priorités. Quant au gouvernement actuel, à part quelques prises de positions réaffirmant ponctuellement l'importance de cet enjeu, sa politique à l'égard de l'instance nationale de lutte contre la corruption ne favorise pas l'instance et laisse croire que, quatre ans après la révolution, la lutte contre la corruption, qui continue à être perçue comme un dossier et non comme politique générale et globale de l'Etat, ne figure plus parmi « les buts de la révolution ». La stratégie nationale de lutte contre la corruption préparée sous l'égide de l'instance nationale de lutte contre la corruption et le ministère de la gouvernance et de lutte contre la corruption sur initiative du Programme des Nations Unies pour le développement par un nombre d'experts et lancée par M. Ladgham, ministre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, le 9 mars 2014, n'a jamais été mise en œuvre.

Son lancement n'était qu'un coup médiatique pour le gouvernement. Son départ a entraîné un désintérêt total par rapport à ce texte stratégique, aujourd'hui complètement ignoré par les pouvoirs publics. En l'absence d'application d'une telle stratégie, la politique de lutte contre la corruption souffre d'incohérence et d'absence de vision stratégique claire, articulée et échelonnées dans le temps. Or, des questions d'ordre juridique, institutionnel et politique subsistent en matière de lutte contre la corruption, notamment en relation avec la nouvelle Constitution qui prévoit la création d'une Instance constitutionnelle indépendante de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

Dans ce contexte, l'administration continue à perpétrer sa politique de désintérêt par rapport à ce fléau et ne mène aucune action concrète visant à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption.

## **7. Coopération avec les autorités publiques, les ONG et les fondations privées dans le domaine de la lutte contre la corruption (pratique) :**

*L'administration participe-t-elle aux actions de lutte et de prévention de la corruption conduites par des organisations sentinelles, des entreprises ou la société civile en général ?*

Note : 25

Au niveau de la participation de l'administration aux actions de lutte contre la corruption, le tableau est mitigé. Un écart peut être relevé entre le ton volontariste des discours et le caractère beaucoup plus modeste des réalisations.

### Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait préciser le contenu de certains droits et obligations des fonctionnaires ;
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait sensibiliser les agents publics aux problématiques liées aux questions de transparence et d'intégrité ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait mettre en place un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait accélérer la mise en place de la loi relative à l'accès à l'information ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait réformer la procédure de secret-défense ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait renforcer l'encadrement des marchés publics ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait encadrer la pratique du « pantouflage » ;
- ✓ Le pouvoir législatif devrait assurer la protection des « lanceurs d'alerte » de l'administration.

# **5. Institutions Chargées du Respect de la Loi**

## 5. Institutions Chargées du Respect de la Loi

### Résumé

Les forces de la sécurité intérieure et la douane sont considérées les institutions les plus concernées par le respect de la loi.

Le manque des ressources, humaines et financières caractérise la situation actuelle de ces institutions. Leur indépendance garantie par les textes juridiques, reste problématique au niveau des faits.

Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi ne sont toujours pas parvenues à révéler des vérités sur des grandes affaires de corruption ou à démanteler des grands réseaux de corruption dans le pays.

Les institutions chargées du respect de la loi			
Note globale du pilier : 52.5/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	NA	25
	Indépendance	75	50
Gouvernance	Transparence	50	50
	Redevabilité	100	25
	Intégrité	75	50
Rôle	Poursuite des affaires de corruption	25	

### Structure et organisation :

Les forces de la sécurité intérieure<sup>198</sup> et la douane<sup>199</sup> sont considérées comme les institutions les plus concernées par le respect de la loi.

<sup>198</sup> Alinéa 3 de l'article 5 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure, dispose : « ...Les agents des Forces de Sécurité Intérieure sont notamment chargés de veiller, chacun selon les attributions inhérentes à sa fonction, au respect de la loi par tous et, s'il y a lieu, à la constatation des infractions... »

<sup>199</sup> Article 2 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes dispose : « Les agents des douanes sont chargés de l'application des lois et règlements spécifiques à la douane, et collaborent dans le cadre de leurs missions, à l'application des lois et règlements relatifs aux changes et au commerce extérieur et d'une manière générale à l'application de tous les textes législatifs et réglementaires régissant l'importation et l'exportation ».



## 1. Ressources (pratique) :

*Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi disposent-elles effectivement du personnel et des moyens matériels et financiers nécessaires pour assumer efficacement leur rôle ?*

Note : 25

Avant la révolution tunisienne, le nombre des forces de sécurité intérieure<sup>200</sup> était un mystère. Les nombres avancés à cette époque par l'opposition se sont avérés exagérés.

Après les événements du 14 janvier 2011, le peuple tunisien a découvert beaucoup de réalités sur les forces de sécurité intérieure et les humbles moyens matériels et humains mis à la disposition de ces forces.

Au niveau des ressources humaines, les forces de sécurité intérieure souffrent d'un manque d'effectif. Pour faire face à cette situation, le ministère de l'Intérieur s'est trouvé obligé de faire travailler les policiers et les agents de la garde nationale plus de 12 heures par jour dans certaines conjonctures<sup>201</sup>.

Pour remédier au manque du personnel, et après les différents attentats et actes terroristes survenus dans le pays, le gouvernement a déclaré que la priorité dans le recrutement dans la fonction publique sera affectée au recrutement dans le secteur sécuritaire. Les ressources matérielles sont aussi insuffisantes vu la situation sécuritaire délicate que le pays traverse et la sérieuse menace terroriste<sup>202</sup>.

Beaucoup de pays ont décidé d'offrir un soutien logistique à la Tunisie par des dons numéraires ou des équipements sécuritaires, des formations accordées à nos forces armées et nos forces de sécurité intérieure.

Le Tunisie a aussi procédé à la conclusion d'achats d'équipement sécuritaire : des visionneurs nocturnes, des véhicules, des armes, des hélicoptères, des gilets pare-balles.

---

<sup>200</sup> Les forces de sécurité intérieure sont, la garde nationale, la protection civile, la police nationale, les agents des prisons et de la rééducation, comme l'indique l'article 4 du statut des forces de sécurité intérieure. Le Décret n° 2011-1261 du 5 septembre 2011 relatif au rattachement et intégration de l'administration des transmissions du ministère de l'Intérieur au ministère de l'Intérieur aux structures des forces de sécurité intérieure, ajoute au rang des forces de sécurité intérieure.

<sup>201</sup> Interview avec M. X., cadre dans les forces de l'intérieur, interview faite le 3/1/2016, l'interviewé souhaite rester anonyme.

<sup>202</sup> Ibid.

Le secteur douanier souffre aussi du manque au niveau des ressources humaines et des ressources matérielles<sup>203</sup>. Cela a causé l'essor du marché parallèle et de la contrebande<sup>204</sup>.

Le ministre des Finances dans le gouvernement de Habib Essid, M. Slim Chaker, a annoncé, le 8 septembre 2015, un programme de modernisation et de réforme des douanes<sup>205</sup>. Ce programme est susceptible de mettre terme au manque des ressources humaines et matérielles des douanes.

En effet, la dématérialisation des procédures douanières, comme un des points de ce programme, permet de corriger la carence au niveau des ressources humaines et matérielles<sup>206</sup>.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?*

Note : 75

Dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014, les forces de sécurité intérieure sont liées par le principe de neutralité dans l'exercice de leur mission<sup>207</sup>. Leur travail est lié par la réalisation de l'intérêt général<sup>208</sup>.

Pour garantir la neutralité des forces de sécurité intérieure, la constitution exclut ces forces<sup>209</sup>, dans son article 36, de l'exercice du droit de la grève malgré la légalisation du droit syndical, en 2011 dans le statut des forces de sécurité intérieure<sup>210</sup>.

La constitutionnalisation de l'interdiction de l'exercice le droit de la grève intervient après les nombreux soupçons sur la neutralité de certains syndicats de forces de sécurité intérieure. En effet,

---

<sup>203</sup> Ce constat est partagé par M. Mohamed Ben Abdallah, douanier, interviewé le 5/1/2016.

<sup>204</sup> International Crisis Group, La Tunisie des frontières : jihad et contrebande, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n°148 | 28 novembre 2013, p. 24.

<sup>205</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2b4ffEC>

<sup>206</sup> M. Mohamed Ben Abdallah, douanier, interviewé le 5/1/2016.

<sup>207</sup> Article 19 de la constitution du 27 janvier 2014 : « La sécurité nationale est républicaine ; ses forces sont chargées de préserver la sécurité, l'ordre public, de protéger les individus, les institutions et les biens, ainsi que de veiller à l'application de la loi dans le respect des libertés, en toute neutralité. »

<sup>208</sup> Article 17 de la constitution du 27 janvier 2011 : « L'Etat détient le monopole de la création des forces armées et des forces de sécurité intérieure conformément à la loi et à l'intérêt général »

<sup>209</sup> Les douanes sont aussi exclues de l'exercice de ce droit en vertu du même article.

<sup>210</sup> Article 11 nouveau de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure tel que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2011-42 du 25 mai 2011 : « Les agents des forces de sûreté intérieure ont le droit à l'action syndicale et de constituer, à cet effet, des syndicats professionnels indépendants de tous autres syndicats professionnels et de leurs unions... »

plusieurs syndicats des forces de sécurité intérieure ont dévié de leur mission originelle<sup>211</sup>. Plusieurs d'entre eux se trouvent influencés par les partis politiques<sup>212</sup>.

Dans le statut des forces de sécurité intérieure, le législateur a aussi interdit aux forces de sécurité intérieure d'exercer le droit de la grève<sup>213</sup>.

Pour garantir la neutralité et l'indépendance des forces de sécurité intérieure, le législateur a aussi interdit à ces forces dans l'alinéa 3 de l'article 12<sup>214</sup> « *d'adhérer à une organisation à caractère politique ou de s'adonner à toute activité similaire* ».

Le statut des forces de sécurité intérieure interdit aussi aux agents de sécurité intérieure de publier des écrits, de tenir des conférences<sup>215</sup>, de donner des déclarations ou de s'afficher médiatiquement<sup>216</sup> à l'exception des déclarations faites par les responsables de syndicats en ce qui concerne leur travail syndical.

Cette interdiction est susceptible de garantir la non-ingérence des agents de sécurité intérieure dans des affaires politiques ou partisans. L'obligation du secret professionnel, mise par l'article 9 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure garantit aussi l'indépendance de l'agent de sécurité intérieure<sup>217</sup>.

A l'instar des forces de sécurité intérieure, les agents de douanes sont interdits d'exercer le droit de la grève<sup>218</sup>, « de publier des écrits, de tenir des conférences, de prendre la parole en public et d'accorder des interviews à la presse au sujet de questions se rapportant à leurs activités professionnelles, qu'elles soient écrites ou audio-visuelles, sauf autorisation écrite, expresse et préalable du Ministre chargé des Finances »<sup>219</sup>. Cette interdiction est levée pour les déclarations faites par les responsables des syndicats de douanes en ce qui concerne leurs activités syndicales.

---

HAMMI (N.), « L'institution sécuritaire en Tunisie est difficile à réformer »<sup>211</sup>

publié le 11 mars 2015. « Disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aPfv7y> »

.Ibid. <sup>212</sup>

<sup>213</sup> Article 11 *in fine* de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure tel que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2011-42 du 25 mai 2011 : « ... Il est interdit aux agents des forces de sûreté intérieure, dans l'exercice de l'action syndicale, de recourir à la grève ou d'entraver, de quelque manière que ce soit, la marche du travail. »

<sup>214</sup> Article 12 alinéa 3 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure tel que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2011-42 du 25 mai 2011 : « ...Il est interdit aux agents des forces de sécurité intérieure d'adhérer à une organisation à caractère politique ou de s'adonner à toute activité similaire ».

<sup>215</sup> Ces interdictions limitent l'exercice de droit à la recherche scientifique garantie par le statut des forces de sécurité intérieure dans son article 18 et par la constitution du 27 janvier 2014 dans son article 33.

<sup>216</sup> Alinéa 3 de l'article 9 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure.

<sup>217</sup> Alinéa 1 et 2 de l'article 9 de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure.

<sup>218</sup> Dernier alinéa de l'article 36 de la constitution du 27 janvier 2014 et l'article 9 alinéa 3 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

<sup>219</sup> Article 8 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

Ils sont aussi tenus de l'obligation du secret professionnel<sup>220</sup> et de l'interdiction « d'adhérer à des partis et organisations à caractère politique ou de s'adonner à toute activité similaire »<sup>221</sup>. Ces obligations mises à la charge des agents des douanes garantissent leur indépendance.

D'un autre côté, la loi électorale retire aux agents des forces armées et des forces de la sécurité intérieure leur droit de vote. Certains pensent que cette interdiction est nécessaire pour la Tunisie en transition afin d'éloigner les forces armées des tiraillements politiques. D'autres voient dans cette interdiction une violation de la constitution.

#### **b. Indépendance (pratique) :**

*Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont-elles effectivement indépendantes ?*

Note : 50

L'indépendance des institutions chargées du respect de la loi est relative. En effet, après la légalisation du travail syndical de ces institutions, les acteurs de la scène politique tunisienne et même des agents de sécurité<sup>222</sup> ont exprimé leur doute sur l'indépendance des syndicats sécuritaires.

Le rapport de l'organisation « International Crisis Group » a affirmé que le travail des syndicats sécuritaires ne fait qu'aggraver la division du peuple tunisien<sup>223</sup> et même au sein de l'institution sécuritaire<sup>224</sup>.

En 2011, un cadre sécuritaire, nommé Samir Feriani, a révélé des vérités choquantes remettant en cause la crédibilité de l'institution sécuritaire et l'accusant d'implication dans l'assassinat et la blessure des manifestants lors de la période des émeutes et des manifestations en janvier 2011. Ce cadre sécuritaire a été traduit devant le tribunal militaire et on rapporte qu'il a même été torturé pendant sa détention, bien qu'il ait des preuves sur ses allégations, selon ses avocats.

D'autres agents de sécurité, cadres de syndicats sécuritaires, ont été traités différemment. Le syndicaliste sécuritaire, Sahbi Jouini, a accusé l'institution militaire d'implication dans les crimes terroristes à plusieurs reprises. Le ministère de la Défense nationale a agi devant le tribunal militaire

---

<sup>220</sup> Article 7 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

<sup>221</sup> Article 9 alinéa 4 de la loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

<sup>222</sup> Lina Ben Mhenni, « L'impérieuse réforme de la police pour un Etat de droit en Tunisie », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aQV50Z>, publié le Mardi 19 février 2013

<sup>223</sup> International Crisis Group, Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°161 | 23 juillet 2015, p.i.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 8.

pour engager sa responsabilité. Malgré le fait qu'il a été inculpé et jugé de deux ans de prison ferme<sup>225</sup>, ce syndicaliste a continué de s'afficher médiatiquement<sup>226</sup>.

Lors d'une émission télévisée où il était invité, Sahbi Jouini a demandé à rencontrer le Président de la République pour lui communiquer des informations. Instantanément, le Président de la République, à travers sa conseillère Saida Garrach, a accepté sa demande<sup>227</sup>.

Après cette rencontre le secrétaire d'Etat chargé des affaires sécuritaires, Rafik Chelli, a été limogé de son poste. Les internautes ont ramené cette décision à cette rencontre.

Lors des procès des martyrs et des blessés de la révolution, les syndicalistes sécuritaires ont été toujours présents pour soutenir leurs collègues<sup>228</sup>. Dans le procès de Moncef Laajimi, des agents sécuritaires se sont déplacés au tribunal militaire du Kef pour soutenir ce dernier dans son procès et pour faire une pression sur le tribunal et certains ont rapporté qu'ils ont menacé les familles des martyrs et des blessés dans l'affaire des martyrs et des blessés de la Révolution à Thala<sup>229</sup>.

Les syndicats des forces de sécurité intérieure ont agi violemment en réaction aux limogeages et aux mutations de leurs cadres et leur collègues<sup>230</sup>. D'autres, pro-Ennahdha ont bien accueilli ces décisions<sup>231</sup>.

L'indépendance des institutions chargées du respect de la loi a été aussi remise en cause lors des événements survenus à l'avenue Habib Bourguiba, le 9 avril 2012. Ce jour, les forces de sécurité intérieure ont violemment réprimé des personnes qui sont venues commémorer la fête des Martyrs, à l'aide des membres des ligues de défense de la Révolution, proches des partis Ennahdha et Congrès pour la République au pouvoir à cette époque.

Pour enquêter sur ces événements, une commission parlementaire a été créée. Cette commission n'a pas été à la hauteur des attentes pour révéler des vérités et pour engager la responsabilité des forces de sécurité intérieure.

---

<sup>225</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aSbIs1>

<sup>226</sup> Information disponible sur <http://bit.ly/2bo2iVb>

<sup>227</sup> Information disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bbVP1V>

<sup>228</sup> Henda Chennaoui, « Les sages bourreaux et tortionnaires de Ben Ali reviennent pour « corriger » la révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aI8tX3>, publié le 27 avril 2015.

<sup>229</sup> Housseem Hajjaoui, « Le cas Moncef Ladjimi, symbole du dysfonctionnement de la justice transitionnelle », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bnXAtc>, publié le 14 février 2012.

<sup>230</sup> Mahdi Zargayouna, « Les gouvernements tunisiens face à la réforme du système de sécurité », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aSEJUp>, publié le 31 juillet, 2013

<sup>231</sup> International Crisis Group, Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n°123, 9 mai 2012, p.16.

L'indépendance des douanes est aussi remise en cause par certains<sup>232</sup>. Selon un rapport élaboré par l'Association tunisienne des contrôleurs publics, le manque d'indépendance dans le secteur douanier<sup>233</sup> l'a rendu un des trois secteurs les plus corrompus en Tunisie<sup>234</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?*

Note : 50

Le droit à l'information est garanti en vertu de l'article 31 de la constitution tunisienne. Dans l'article 49 de la constitution, le pouvoir constituant a renvoyé vers les lois pour la mission de réglementer cette liberté et l'exercice de ce droit.

Cependant, la constitution n'a pas spécifié l'exercice de ce droit dans le domaine de la sécurité et de la défense. Elle a par ailleurs permis de limiter ce droit pour motif de la défense nationale.

En effet, le gouvernement de transition a décrété la faculté de refuser la communication des informations en relation avec la défense et la sécurité dans le décret loi n° 2011-41 du 26 Mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics<sup>235</sup>.

Dans le même contexte, le statut des forces de sécurité intérieure et le statut des douanes, interdisent aux agents desdites forces, comme il est susmentionné, de donner des déclarations sans une autorisation écrite par les ministres de l'Intérieur et des Finances<sup>236</sup>.

Cette interdiction garantit l'indépendance de l'appareil sécuritaire et douanière mais aussi donne une possibilité au filtrage des informations avant de faire la communication en matière de défense et de sécurité.

---

SAHTOUT (M.), "Les douanes tunisiennes et la politique de deux poids, deux mesures...", disponible sur le lien suivant, publié le 10 juin, 2014 <sup>232</sup>  
: <http://bit.ly/2boPaDg>

<sup>233</sup> Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption : Le danger banalisé étude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisie, Tunis, 2015, p.64. Rapport disponible aussi sur le lien suivant <http://bit.ly/2bmlJ1e>

<sup>234</sup> Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption, p.38.

<sup>235</sup> Article 17 du décret loi n° 2011-41 du 26 Mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics dispose : « L'organisme public peut refuser de communiquer un document quand cela pourrait être préjudiciable : – à la sécurité ou la défense nationale, »

<sup>236</sup> Article 9 de la loi n° 82-70 du 6 Août 1982, portant statut général des Forces de Sécurité Intérieure et les articles 7 et 8 de la loi n° 95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

### b. **Transparence (pratique) :**

La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 50

Après le 14 janvier 2011, l'administration tunisienne en général, et les institutions chargées d'assurer le respect de la loi se sont améliorées au niveau de la communication. Cela a renforcé la transparence de ces institutions en comparaison avec la période de Ben Ali.

En effet, le ministère de l'Intérieur a procédé à la nomination d'un porte-parole comme il a organisé des conférences de presse après l'avènement d'actes terroristes ou pour révéler les résultats des enquêtes aboutissant à une vague d'arrestations importantes ou encore après la saisie d'importantes quantités d'armes.

Cependant, on a enregistré des critiques sur la centralisation de l'information entre les mains du porte-parole, surtout sous le mandat de Mohamed Ali Aroui. Les chefs des différents corps appartenant aux forces de sécurité intérieure ne communiquent que rarement<sup>237</sup>.

Des journalistes ont exprimé à plusieurs reprises leurs contestations et refus de la centralisation de l'information entre les mains du porte-parole qui refusait de répondre à des questions précises posées par les journalistes lors des conférences de presse.

Le ministre de l'Intérieur, à travers son porte-parole, justifie cette attitude par les exigences du bon déroulement des enquêtes ou par le secret lié à la défense et la sécurité nationale.

## 4. **Redevabilité :**

### a. **Redevabilité (cadre légal) :**

La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 100

Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont l'administration publique, au sens matériel et organique. L'article 15 de la constitution tunisienne soumet le travail de l'administration publique aux « principes de la neutralité, de l'égalité et de la continuité du service public, et conformément aux règles de la transparence, de l'intégrité, de l'efficacité, et de la responsabilité ».

---

<sup>237</sup> Ces critiques ont été exprimées par les journalistes lors d'une session de formation organisée par le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées en partenariat avec le Centre Tunisien pour Les Etudes de Sécurité Globale, au profit des journalistes sur le thème : « Les médias et les spécificités du traitement des affaires de terrorisme », le 23 avril 2014. <http://bit.ly/2boPa6d>



Ces principes sont à la fois, une condition liant le travail des dites institutions, et un critère qu'utilisent le juge et l'administration lors du contrôle juridictionnel ou disciplinaire qu'ils exercent sur ces institutions. La réalisation de l'intérêt général constitue, à l'instar des principes susmentionnés, une limite pour le travail de l'administration et aussi un critère dont dispose le juge pour engager la responsabilité de l'administration<sup>238</sup>.

Dans le statut des forces de sécurité intérieure<sup>239</sup> et dans celui des douanes<sup>240</sup>, le législateur a prévu des règles, en matière disciplinaire, applicables pour sanctionner le non-respect des obligations mises à la charge des agents de la sécurité intérieure et des douanes.

Les sanctions prévues par les statuts susmentionnés sont prononcées par le conseil de l'honneur de chaque corps.

Les agents de sécurité intérieure et les agents des douanes sont aussi susceptibles d'être poursuivis pénalement. En effet, l'article 82 du code pénal<sup>241</sup> soumet tous les agents publics à la poursuite pénale pour certains crimes<sup>242</sup> liés à leurs activités.

Cela est conforme aux dispositions de l'article 22 du statut des forces de sécurité intérieure qui soumet les agents à la juridiction du tribunal militaire pour certains crimes et à la juridiction des tribunaux de droit commun pour certains autres crimes.

Les agents de douanes peuvent être aussi poursuivis pénalement soit devant les tribunaux de droit commun ou devant le tribunal militaire<sup>243</sup>.

#### **b. Redevabilité (pratique) :**

Dans quelle mesure les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi rendent-elles compte et répondent-elles effectivement de leurs actes et de leurs décisions ?

Note : 25

Depuis le 14 janvier 2011, les forces de sécurité intérieure ont agressé à plusieurs reprises des manifestants et des journalistes.

---

<sup>238</sup> Ghazi GHERAIRI, « L'application des notions juridiques indéterminées par le juge administratif tunisien : l'exemple de l'intérêt général », *in*, *Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor*, CPU, 2005, Tunis, p.473.

<sup>239</sup> Chapitre VI (articles 46 à 54) de la loi n° 82-70 du 6 Août 1982, portant statut général des Forces de Sécurité Intérieure

<sup>240</sup> Chapitre VII (articles 50 à 57) de la loi n° 95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes

<sup>241</sup> Article 82 du code pénal : « Est réputé fonctionnaire public soumis aux dispositions de la présente loi, toute personne dépositaire de l'autorité publique ou exerçant des fonctions auprès de l'un des services de l'Etat ou d'une collectivité locale ou d'un office ou d'un établissement public ou d'une entreprise publique, ou exerçant des fonctions auprès de toute autre personne participant à la gestion d'un service public. Est assimilé au fonctionnaire public toute personne ayant la qualité d'officier public, ou investie d'un mandat électif de service public, ou désignée par la justice pour accomplir une mission judiciaire ».

<sup>242</sup> Articles 82 à 115 du code pénal.

<sup>243</sup> Articles 23 et 24 de la loi n° 95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

Après chaque incident d'agression, le ministère de l'Intérieur dénonce ces pratiques et ouvre une enquête qui demeure sans suivi et sans révélation de ses résultats.

Les associations activistes dans le domaine de protection des droits de l'Homme et le syndicat des journalistes ont contesté ces agressions.

Cela a créé un climat d'impunité qui favorise les violations des droits de l'Homme en Tunisie par les forces de sécurité intérieure.

Dans un rapport de l'organisation « International Crisis Group », l'auteur a évoqué la persistance de l'impunité au sein de l'appareil sécuritaire<sup>244</sup>.

Moncef Laajimi, un des cadres soupçonnés d'être impliqué dans ces crimes a été nommé sous-directeur de cabinet au Secrétariat d'Etat de la sûreté nationale avant la prononciation des verdicts du tribunal militaire<sup>245</sup>.

Les décisions prononcées par le tribunal militaire de Tunis dans les affaires des martyrs et des blessés de la révolution n'ont pas été à la hauteur des attentes surtout avec les preuves présentées par le comité de défense des familles des martyrs et des blessées dans ces affaires.

La pression que font les syndicats des forces de sécurité intérieure, entrave aussi les poursuites disciplinaires et pénales déclenchées contre leurs collègues. Récemment, à Sousse, les syndicats ont exprimé lors d'un sit-in leur refus de l'arrestation de 5 de leurs collègues dans l'affaire de l'acte terroriste survenus à l'Hôtel Impérial à Sousse.

## 5. Intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

*Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ?*

Note : 75

Parmi les principes généraux de la République énoncés dans le 1<sup>er</sup> chapitre de la constitution, l'administration publique doit observer le principe de l'intégrité dans son fonctionnement. Dans le

---

<sup>244</sup> International Crisis Group, Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord Report, n°1239 mai 2012, p.19.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p.16.

statut des forces de sécurité intérieure<sup>246</sup> et le statut des douanes<sup>247</sup>, le législateur a prévu des dispositions préventives qui garantissent l'intégrité des agents de la sécurité intérieure ou les agents des douanes qui demeurent liés par l'obligation de réserve.

Cette obligation garantit l'intégrité telle que définie par le préambule du code de conduite et de déontologie de l'agent public approuvé par le décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014<sup>248</sup>.

#### **b. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (pratique) :**

*Dans quelle mesure l'intégrité des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi est-elle effectivement garantie ?*

Note : 50

Dans les rangs des forces de sécurité intérieure, l'intégrité n'est pas garantie de manière absolue. Sur les réseaux sociaux, des vidéos montrant des agents de police en train de percevoir de la corruption ont causé la polémique.

Le ministère de l'Intérieur a réagi à ces vidéos en procédant à la suspension des agents en question et par l'ouverture d'une enquête.

Le ministre de l'Intérieur, dans le gouvernement d'Habib Essid avant son remaniement, M. Najem Gharsali a déclaré que ces actes sont isolés et qu'ils ne remettent pas en cause l'intégrité de l'institution sécuritaire.

Cependant la fréquence de ces actes met en doute l'engagement du ministre de l'Intérieur dans la garantie de l'intégrité de ses agents.

Dans le rang des douanes, la question de l'intégrité demeure un des obstacles majeurs du bon fonctionnement de l'appareil. Dans le rapport de l'Association tunisienne des contrôleurs publics susmentionné, l'auteur a montré que les pratiques de corruption dans le secteur douanier sont exercées lors du contrôle et inspection ou lors des opérations d'import-export où les fonctionnaires

<sup>246</sup> Article 7 du statut des forces de sécurité intérieure dispose : « Il est interdit aux agents des Forces de Sécurité Intérieure tout acte ou propos susceptible de porter atteinte à la réputation du corps ou de troubles l'ordre public.

Ils doivent éviter notamment d'effectuer des interventions, intercessions, entremises ou démarches quelconques entraînant un acte susceptible de constituer une pression morale ou matérielle sur autrui ou d'être considérés comme telle. »

<sup>247</sup> Article 5 du statut des agents de douanes : « Il est interdit aux agents des douanes lors de l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie privée, d'accomplir tout ce qui est susceptible de porter atteinte à la réputation de la douane et ils sont tenus en toutes circonstances de respecter l'autorité de l'Etat.

Les interventions, intercessions, entremises ou démarches portant atteinte à la loi et entraînant un acte susceptible de constituer ou d'être considéré comme une pression morale ou matérielle sur autrui leurs sont interdites ».

<sup>248</sup> « L'intégrité : est le système de valeurs portant sur la sincérité, la probité, la loyauté et le dévouement de l'agent public dans l'accomplissement de son travail et ce, afin de préserver l'image de l'organisme auquel il appartient et le droit des citoyens d'obtenir les informations nécessaires par rapport aux actes des organismes publics. Ce processus va permettre de vérifier si lesdits actes sont compatibles avec la réglementation, les fonctions et les missions en vigueur. »

de l'administration douanière demandent des paiements informels afin d'accélérer les procédures relatives à ces opérations<sup>249</sup>.

Les services de douanes et le ministère des Finances n'ont pas prouvé un véritable engagement pour lutter contre la corruption au sein des services de douanes.

L'intégrité n'est pas seulement remise en cause en raison de la perception de la corruption par certains agents, mais dans les différents actes terroristes survenus en Tunisie, les enquêtes ont révélé un relâchement par les agents sur place. Dans l'attentat du Bardo, les agents ont quitté leur poste pour aller acheter un café. Lors de l'attentat de Sousse, les agents de police ont quitté leur poste alors que le personnel de l'Hôtel a pris l'initiative de s'opposer à l'assaillant. Une enquête judiciaire a été ouverte.

Cet exemple de comportement remet en cause l'intégrité des agents des institutions de respect de la loi.

## 6. Poursuite judiciaire des affaires de corruption (pratique) :

*Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi parviennent-elles à découvrir et à poursuivre les affaires de corruption dans le pays ?*

Note : 25

Les institutions chargées d'assurer le respect de la loi ne sont toujours pas parvenues à révéler des vérités sur de grandes affaires de corruption ou à démanteler de grands réseaux de corruption dans le pays.

Jusqu'à cette date, l'opinion publique n'a pas des réponses sur la manière avec laquelle des candidats à la présidentielle ont eu des fausses signatures de parrainage.

Les poursuites sont seulement engagées contre des agents pour la perception de la « petite corruption ».

Le rapport de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a montré que la corruption a touché beaucoup de secteurs (enseignement, santé...). Cependant le peuple n'a pas eu de comptes rendus sur le suivi de ces dossiers.

---

<sup>249</sup> Association tunisienne des contrôleurs publics, La petite corruption : Le danger banalisé étude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisie, p.39.

Cette ambiguïté dans la matière d'enquête dans les affaires de corruption a créé un environnement favorable à l'augmentation de la corruption dans le pays et a dégradé le rang de la Tunisie dans le classement mondial des pays les moins corrompus.

### Recommandations

- ✓ Les pouvoirs législatif et exécutif devraient renforcer le travail du journalisme d'investigation pour soutenir le travail des institutions chargées d'enquête sur la corruption.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait aggraver la sanction du crime de corruption par les agents de sécurité intérieure et des douanes.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait améliorer les conditions salariales et sociales desdits agents.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait abolir le régime de 12 heures pour les agents de sécurité.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait légaliser la déclaration des avoirs des agents des institutions chargées d'assurer le respect de la loi.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait cibler le recrutement dans les institutions chargées d'assurer le respect de la loi.
- ✓ Les pouvoirs législatif et exécutif devraient renforcer les inspections du contrôle des institutions chargées d'assurer le respect de la loi.



# **6. L'instance Supérieure Indépendante pour les Elections**

## 6.L'instance Supérieure Indépendante pour les Elections

### Résumé:

La création d'une autorité indépendante et permanente chargée de l'organisation et de l'administration des élections, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections, est l'oeuvre de la loi organique n° 23-2012 du 20 décembre 2012. Elle a été par la suite consacrée en tant qu'instance constitutionnelle indépendante par la Constitution du 27 janvier 2014.

La loi organique n° 23 du 20 décembre 2012 assure parfaitement à l'ISIE la possibilité d'assumer efficacement son rôle en la dotant, d'une part, d'un pouvoir de décision étendu et, d'autre part, des moyens humains et financiers nécessaires. Néanmoins, au niveau pratique, quelques problèmes ayant trait aux ressources persistent et empêchent l'ISIE d'assumer au mieux son rôle. Elevée au rang de principe constitutionnel, l'indépendance de cet organe est assurée à travers une armada de dispositions législatives.

Le souci du législateur de permettre aux citoyens d'être convenablement informés des activités et du processus de décision de l'ISIE est apparent. Il ressort à travers une armada de dispositions légales insistant sur la nécessité de publier les actes et travaux de cette instance. Généralement, les informations qui doivent légalement être publiées le sont effectivement, malgré la constatation de certaines imperfections à ce niveau.

Les dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur mettent en place un système de contrôle de l'ISIE à même d'assurer le suivi efficace de ses finances et de ses actions, sans toucher à son indépendance en tant qu'autorité administrative indépendante. Néanmoins, globalement satisfaisante, la pratique de l'ISIE concernant cet aspect souffre de quelques imperfections.

Les dispositions constitutionnelles et légales insistent sur l'intégrité de l'ISIE. Des indices tirés de la pratique de cette instance permettent de dire que le souci d'intégrité caractérise l'action de cette instance.

Dans la gestion du processus électoral, des efforts conséquents ont été entrepris par l'ISIE.

Globalement satisfaisant, le cadre légal et pratique de l'action de l'ISIE gagnerait toujours à être perfectionné pour assurer à cette instance la possibilité d'une action fluide que nécessite "l'obligation de résultat" qui lui incombe et que rend indispensable l'approche des élections municipales.



L'ISIE			
Note globale du pilier : 79/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	75	75
	Indépendance	75	75
Gouvernance	Transparence	100	75
	Redevabilité	100	75
	Intégrité	100	50
Rôle	Régulation du financement politique	75	
	Gestion du processus électoral	75	

### Structure et organisation:

Face au déficit de confiance dans la capacité du **Ministère de l'Intérieur** à organiser et administrer des élections libres, transparentes, honnêtes et impartiales, la Tunisie a opté depuis 2011 pour la création d'une autorité indépendante<sup>250</sup> pour organiser et gérer les élections. Cette instance avait pour mandat de veiller à l'organisation des élections de l'Assemblée nationale constituante et sa mission finissait avec la proclamation des résultats définitifs de ces élections.

La création d'une autorité indépendante et permanente chargée de l'organisation et de l'administration des élections, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ci-après, ISIE), est l'oeuvre de la loi organique n° 23-2012 du 20 décembre 2012<sup>251</sup>. Elle a été par la suite consacrée en tant qu'instance constitutionnelle indépendante par la Constitution du 27 janvier 2014<sup>252</sup>. L'ISIE se compose du Conseil de l'Instance et de l'organe exécutif<sup>253</sup> qui se compose de sa part d'un organe exécutif central et d'organes exécutifs régionaux<sup>254</sup>.

<sup>250</sup> Décret-loi n°2011-27 du 18 avril 2011 et décret n° 2011-546 du 20 mai 2011.

<sup>251</sup> Telle que modifiée et complétée par les lois organiques n° 2013-44 et 2013-52.

<sup>252</sup> Art. 126 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

<sup>253</sup> Art. 4 de la loi organique n° 23 du 20 décembre 2012. V. aussi, décision n°2014-6 en date du 30 avril 2014 de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections.

<sup>254</sup> Pour d'amples détails sur la composition de l'ISIE, V. ISIE, *Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014* (en arabe), Tunisie, mars 2015, disponible sur le site de l'ISIE, [www.isie.tn](http://www.isie.tn), pp. 48-59.

## 1. Ressources :

### a. Ressources (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur assurent-elles à l'ISIE la possibilité d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 75

La loi organique n° 23 du 20 décembre 2012 assure parfaitement à l'ISIE la possibilité d'assumer efficacement son rôle en la dotant, d'une part, d'un pouvoir de décision étendu et, d'autre part, des moyens humains et financiers nécessaires.

Dans le cadre de la supervision et du contrôle des opérations électorales, l'ISIE a été dotée d'un pouvoir de décision qui a, dans certains cas, une portée *réglementaire* et dans d'autres une portée *individuelle*. Veillant à l'exécution de toutes les opérations relatives aux élections et aux référendums, leur administration et leur supervision, et dans ce cadre à « la mise en oeuvre des mécanismes d'organisation, d'administration et de contrôle garantissant l'intégrité et la transparence des élections et des référendums », à assurer le suivi des campagnes électorales et l'égalité entre tous les candidats et les intervenants et à mettre en place les codes de conduite électorale garantissant l'intégrité, la transparence et la neutralité, la bonne gestion des deniers publics et l'inexistence de conflits d'intérêts<sup>255</sup>, cette instance est accréditée à émettre des décisions de portée générale.

Ont, par contre, une portée individuelle ces décisions qui interviennent dans le cadre de ses missions et qui sont relatives à la fixation des listes des électeurs, la réception des demandes de candidature aux élections, l'accréditation des observateurs et des contrôleurs tunisiens aux bureaux de vote ainsi que les observateurs internationaux.

Toutes les administrations sont tenues de fournir à l'ISIE tous les moyens financiers et humains ainsi que les informations et bases de données qu'elles détiennent afin de lui faciliter l'exercice de sa mission. Au cas de refus non justifié, l'ISIE peut contraindre l'administration récalcitrante à lui fournir ce qu'elle demande à travers le recours au Tribunal administratif<sup>256</sup>.

Au niveau des ressources humaines, les membres du Conseil de l'Instance sont élus par le pouvoir législatif<sup>257</sup>. Les agents de l'ISIE, quant à eux, sont recrutés, détachés auprès de l'Instance ou mis à

---

<sup>255</sup> V. art. 3 de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>256</sup> Art. 22 de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>257</sup> V. Chapitre I de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

disposition de l'ISIE par leurs administrations respectives<sup>258</sup>. L'ISIE a aussi la possibilité de recruter par contrat, des agents temporaires, à l'occasion d'élections ou de référendums<sup>259</sup>.

Au niveau des ressources financières, l'ISIE est dotée de l'indépendance financière<sup>260</sup>. Ses ressources proviennent directement du Budget de l'Etat et son budget est proposé par son Conseil<sup>261</sup>.

Néanmoins, certaines imperfections législatives sont à relever. M. Chafik Sarsar, président de l'ISIE, déplore surtout **la soumission des achats et dépenses de l'ISIE à la réglementation sur les marchés publics**. «Or, il est impossible à l'ISIE, selon lui, d'assumer efficacement son rôle quand son action est régie par des règles aussi rigides»<sup>262</sup>. Même si pour les élections de 2014, l'Instance a réussi à avoir une dérogation à cette soumission aux règles des marchés publics, cette dérogation reste spéciale et limitée à ces élections. «La question demeure donc, surtout pour certaines élections exceptionnelles (élections partielles...) où la loi nous contraint à des délais de rigueur (ne dépassant pas les 90 jours) qui s'opposent à la nature lente et compliquée de la passation des marchés publics, ce qui rend la réussite de telles élections quasiment impossible. Avec l'obligation de résultat que nous avons, il faut nous faciliter la tâche», ajoute-t-il<sup>263</sup>. M. Chafik Sarsar nous confie que l'ISIE a proposé au gouvernement une solution à cette situation selon laquelle l'Instance reste soumise aux procédures des marchés publics sauf en période d'élections. A cette proposition aucune réponse n'a été donnée par le gouvernement<sup>264</sup>.

#### b. Ressources (pratique) :

*L'ISIE dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 75

Au niveau pratique, comme le relève M. Chafik Sarsar « les ressources allouées à l'instance sont suffisantes ». Mais, quelques problèmes ayant trait aux ressources persistent et empêchent l'ISIE d'assumer au mieux son rôle.

Les neuf membres de l'ISIE ont été élus par l'Assemblée nationale constituante lors de l'assemblée générale tenue les 8 et 9 janvier 2014<sup>265</sup>. Le Directeur de cabinet du Conseil de l'Instance<sup>266</sup> et le

<sup>258</sup> Cette dernière situation, la mise à disposition, n'est pas une situation légale dans la mesure où elle n'est guère mentionnée par le statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif promulgué par la loi 83-112. Cependant, un décret du Chef du gouvernement, n°2014-3272 en date du 07 août 2014 la régleme.

<sup>259</sup> Art. 31, § 2 de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>260</sup> Art. 1er de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>261</sup> Art. 20 de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>262</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, président de l'ISIE, 29/9/2015.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> Arrêté du Président de l'Assemblée nationale constituante en date du 31 janvier 2014.

<sup>266</sup> Décision n°2014-4 de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections en date du 27 février 2014.

Directeur Exécutif de l'Instance<sup>267</sup> ont été nommés depuis le 1<sup>er</sup> mars 2014. On note cependant que depuis le mois d'août 2014, une seule personne assume à la fois les fonctions de Directeur de Cabinet du Conseil de l'ISIE et de Directeur Exécutif par intérim<sup>268</sup>. Ceci peut avoir des répercussions négatives sur le rendement de cette instance.

Nous remarquons par ailleurs que les délibérations du conseil de l'ISIE du 4 mars 2014 comprennent dans l'ordre du jour le point se rapportant au choix du Directeur du Cabinet du conseil de l'ISIE. La décision dans ce registre fût de déléguer au Président du Conseil la mission du choix de la personne qui occupera ce poste après préparation d'une fiche de candidature. Nous enregistrons que la date d'effet de la nomination<sup>269</sup> à ce poste est antérieure à la décision du Conseil de l'ISIE. Nous enregistrons aussi que la question de la détermination de la rémunération et des avantages de ce dernier n'a été débattue par le Conseil de l'ISIE que le 17 juin 2014.

Au niveau financier, le conseil de l'ISIE a approuvé son projet définitif de budget dans sa réunion du 24 juin 2014. Le montant global annoncé de ce budget s'élève à 96 488. 12,732 TND (plus de 48 000 000 dollars). Cependant, lorsqu'on procède à la somme des montants des différentes rubriques publiées, le montant global s'élève plutôt à 108 742 100,292TND (plus de 54 000 000 dollars) soit une différence entre le montant annoncé et la somme des rubriques qui s'élève à 12 253 287,560 TND (plus de 6 000 000 dollars). Les dépenses spécifiques aux élections représentent 73 % de ce budget global.

L'une des rubriques susmentionnées porte sur les dépenses d'intervention en matière sociale, qui représente 11,64 % du montant global du budget de l'ISIE. Nous ne saisissons pas l'opportunité de ce genre de dépenses pour l'organe chargé des élections.

Jusqu'à cet instant<sup>270</sup>, aucune indication sur le calendrier du transfert de ce budget, en totalité ou en partie, n'est publiquement disponible surtout qu'aucune rubrique du budget de l'Etat pour l'année 2014 n'est spécifiquement destinée à l'ISIE, ce qui ne nous permet pas de statuer sur la disposition effective des ressources financières nécessaires en temps opportun par l'ISIE. Ceci étant, le fait qu'il n'y ait pas eu de divulgation de polémiques à ce propos laisse présager des conditions normales pour l'année 2014. Notons dans cet ordre d'idées que le Conseil de l'ISIE a formulé la demande de mettre à sa disposition 30 millions de dinars comme avance sur le budget dès sa deuxième réunion tenue le 28 janvier 2014. Le résumé des délibérations de la réunion du Conseil de l'Instance du 4

---

<sup>267</sup> Décision n°2014-3 de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections en date du 25 février 2014.

<sup>268</sup> Décision n°2014-21 de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections en date du 1<sup>er</sup> août 2014.

<sup>269</sup> Le 01/03/2014.

<sup>270</sup> Le 26 mars 2015.

mars 2014 comporte dans son ordre du jour un point relatif aux dispositions spécifiques de gestion de l'avance reçue mais aucune indication sur le montant n'y est mentionnée.

Pour l'année 2015, les dépenses du budget de l'Etat comportent une dotation de l'ordre de 60 000 000 TND en dépenses de gestion et une dotation de l'ordre de 10 000 000 TND en dépenses de développement allouées à l'ISIE<sup>271</sup>.

En outre, l'ISIE a bénéficié de l'assistance, matérielle entre autres, de certains organismes internationaux et certaines organisations non gouvernementales. Une évaluation financière de cette assistance n'est pas encore disponible. Mais, M. Chafik Sarsar souligne l'importance de ces dons en insistant sur celui octroyé à l'ISIE par l'Union européenne. Il dit à ce propos: "On a en 2014 bénéficié de l'appui nécessaire des organisations internationales. Ces élections ont été totalement financées par le don de l'Union européenne qui s'est élevé à 45 millions d'euros"<sup>272</sup>. Mais, depuis, déplore-t-il "nous enregistrons une régression. Pour les bailleurs de fonds, la Tunisie a réussi sa transition et ils commencent à se tourner vers d'autres Etats"<sup>273</sup>.

Concernant les ressources humaines, le résumé du rapport de l'ISIE concernant les élections législatives et présidentielles<sup>274</sup> note que les conditions légales du choix des membres des instances régionales ne permettent pas de recruter des hautes compétences dans l'ensemble des circonscriptions électorales (et ce malgré le niveau de rémunération qui leur est attribué<sup>275</sup>). Il y est stipulé aussi que l'absence de statut particulier des agents de l'Instance et la limitation de la possibilité de recourir à la contractualisation à la période des élections et référendums, seulement, est de nature à empêcher l'ISIE de se pourvoir d'agents permanents en dehors de l'option du détachement.

Il est à noter que le Conseil de l'ISIE a approuvé à l'unanimité le système de rémunération proposé par la direction exécutive de l'Instance dans sa réunion du 22 mai 2014. Nous notons que la validation du statut particulier des agents de l'Instance n'a pas précédé cette approbation.

## 2. Indépendance:

### a. Indépendance (cadre légal):

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'ISIE?*

---

<sup>271</sup> Loi n° 2014-59 du 26 décembre 2014, portant loi de Finances pour l'année 2015.

<sup>272</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, *op. cit.*

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> Disponible à l'adresse suivante: [www.isie.tn/actualites/resume-du-rapport-de-lisie-pour-les-elections-2014/](http://www.isie.tn/actualites/resume-du-rapport-de-lisie-pour-les-elections-2014/)

<sup>275</sup> 2700 TND net par mois. Délibération du Conseil de l'ISIE du 21 juin 2014.

Note : 75

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent généralement l'indépendance de l'ISIE. Cette évaluation est partagée par le président de l'Instance, M. Chafik Sarsar<sup>276</sup>. Cette indépendance est même élevée au rang de principe constitutionnel. En effet, le chapitre 6 de la Constitution est intitulé "Les organes constitutionnels indépendants". L'article 125 stipule que ces organes jouissent de la personnalité juridique et de l'indépendance administrative et financière. Le titre premier de ce chapitre est consacré à l'instance à l'organisme responsable des élections. L'article 126 stipule que l'ISIE jouit du pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Il y est stipulé aussi que l'ISIE est investie de la mission de garantie de l'intégrité et de la transparence du processus électoral.

De même, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections énonce que cet organe est permanent et indépendant.

L'article 4 de ladite loi organique stipule que l'ISIE se compose du Conseil de l'Instance, qui a le pouvoir décisionnel, et d'un organe exécutif. Le Conseil fixe la réglementation relative à l'exécution de la législation électorale et veille au respect de cette législation de la part de tous les intervenants dans le processus électoral. L'organe exécutif traite, sous la supervision du Conseil, les affaires administratives, financières et techniques. Le Directeur Exécutif assiste aux réunions du Conseil sans droit au vote. Ce Directeur Exécutif est recruté par le Conseil de l'ISIE suite à un concours sur dossier et vote des membres du Conseil à la majorité absolue. Il est également révoqué à la majorité absolue.

La loi organique fixe les émoluments du Président de l'ISIE et renvoie à un décret la fixation de celles des autres membres du Conseil.

La loi organique limite la possibilité de révoquer le Président ou l'un des membres de l'ISIE aux cas suivants:

- ✓ Le membre en question a sciemment dissimulé un conflit d'intérêt.
- ✓ Le membre en question a commis une faute grave dans l'exercice des obligations légales qui lui sont assignées.
- ✓ Le membre en question est condamné définitivement pour délit intentionnel ou crime.
- ✓ Le membre en question ne répond plus aux conditions légales d'appartenance à l'ISIE<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, op. cit.

<sup>277</sup> Fixées par l'article 7 de la loi organique 2012-23 relative à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections.

La révocation est votée à la majorité absolue du pouvoir parlementaire suite à une demande de la moitié des membres du Conseil de l'ISIE au moins.

En outre, la loi organique dispose qu'on ne peut arrêter ou poursuivre le Président ou les membres de l'ISIE pour des faits en rapport avec leurs activités qu'après levée de l'immunité de la personne concernée par la majorité absolue des voix des membres du pouvoir législatif, suite à une demande de la personne concernée elle-même, des deux tiers des membres du conseil ou du pouvoir judiciaire.

Néanmoins, quelques problèmes se posent à ce propos.

Le fait de renvoyer la possibilité de fixer le salaire des membres du Conseil de l'ISIE (mis à part du Président dont la rémunération est fixée par la Loi organique) au pouvoir exécutif pose plusieurs problèmes:

- D'abord, la loi organique étant votée avant la Constitution, elle souligne que les salaires des membres sont fixés par décret. Dès lors, un problème de compétence pourrait surgir entre la Présidence de la République et la Présidence du Gouvernement. S'agit-il d'un décret gouvernemental ou **d'un** décret présidentiel? Au moment de l'adoption de cette loi, seul le Président du Gouvernement avait la possibilité de décréter, ce qui n'est plus le cas maintenant. Ceci est accentué par le fait que la Loi Organique 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums accorde au Président de la République des prérogatives en matière électorale<sup>278</sup>, de même qu'au Président du Gouvernement<sup>279</sup>.

- Ensuite, cette possibilité laissée au pouvoir exécutif de s'interférer dans les affaires d'une instance, qui est censée être tout à fait indépendante, est de nature à entacher cette indépendance. Il est à noter dans ce registre que le Conseil de l'Instance a décidé dans sa réunion du 4 mars 2014 l'alignement de la rémunération des membres du Conseil au statut et avantages d'un ministre. Cependant, le décret n°2014-1140 fixant le régime de rémunération des membres du Conseil de l'ISIE **ne va pas dans le même sens et fixe une indemnité globale mensuelle ainsi que les avantages en nature accordées à ces membres.**

- Enfin, ne pas fixer les avantages dont bénéficieront les membres du Conseil d'une manière préalable à leur élection peut constituer une barrière à l'entrée pour certains et aurait pu constituer un facteur d'instabilité pour la composition actuelle (si jamais quelqu'un aurait considéré que le niveau de rémunération est inadéquat et aurait démissionné en conséquence). Ceci est accentué

---

<sup>278</sup> L'article 101 de la loi organique 2014-16 stipule que la convocation des électeurs se fait par Décret Présidentiel.

<sup>279</sup> L'article 81 de la loi organique 2014-16 stipule que le seuil global des dépenses électorales, le seuil du financement privé et le seuil du financement public ainsi que ses conditions sont fixés par Décret Gouvernemental après consultation (et non avis conforme) de l'ISIE.



par le fait que le décret en question est daté du 11 avril 2014<sup>280</sup>, soit 3 mois après l'élection de la composition actuelle du Conseil de l'ISIE et à peu près 16 mois après la promulgation de la loi organique relative à l'Instance.

Force est de constater qu'il en est de même pour le statut particulier des agents de l'ISIE dont la loi organique 2012-23 stipule qu'il est fixé par décret<sup>281</sup>. Malgré l'adoption de ce statut d'une façon définitive par le Conseil de l'Instance dans sa réunion du 21 juillet 2014, le décret en question n'est pas encore pris.

Un autre fait de nature à entacher l'indépendance de l'ISIE est le fait qu'il n'est pas mentionné dans la loi relative aux élections et référendums qu'il y ait consultation préalable de l'ISIE à ce propos. Pourtant, l'article 3 de la loi organique relative à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections mentionne que l'ISIE doit se prononcer sur tous les projets de textes en rapport avec les élections et les référendums.

## b. Indépendance (pratique)

*L'ISIE est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs?*

Note : 75

*Grosso modo*, et malgré quelques polémiques qui ont accompagné l'élection du Président et des membres de l'ISIE, l'Instance peut être considérée comme indépendante du pouvoir politique.

Néanmoins, certains blocages persistent.

Le *premier blocage* a trait à la question de la gestion des ressources humaines. Les textes législatifs prévoient que l'ISIE doit présenter un projet de statut, ce qui lui permettra de recruter des agents sur la base du concours. Présenté au gouvernement depuis juillet 2014, ce statut n'est toujours pas approuvé, ce qui empêche l'ISIE de procéder au recrutement des agents par voie de concours. Cette situation fait que l'ISIE reste toujours dépendante des autres pouvoirs publics au niveau de ses ressources humaines. Le Tribunal administratif a répondu à la demande de l'ISIE de procéder à des recrutements externes par voie de décision par la négative. Ce qui empêche l'Instance de décider librement de ses besoins en matière de ressources humaines<sup>282</sup>.

Le *second blocage* provient de l'attitude de l'administration par rapport à l'ISIE. Malgré l'obligation qui pèse sur les administrations de mettre à la disposition de l'ISIE, en période d'élection, les moyens

<sup>280</sup> Décret 2014-1140 du 11 avril 2014.

<sup>281</sup> Article 31 de la loi organique 2012-23.

<sup>282</sup> Interview avec Chafik Sarsar, *op. cit.* Pour d'amples détails sur cette question et les problèmes qu'a engendrés l'inexistence du Statut lors des élections de 2014, V. ISIE, *Rapport de l'ISIE sur les élections...*, *op. cit.*, pp.58-59.

dont elles disposent, M. Chafik Sarsar remarque que généralement “les administrations refusent de coopérer”<sup>283</sup>. L’application de cette obligation assortie d’une échappatoire légale; “dans la mesure du possible”, n’est donc pas évidente.

### 3. **Transparence:**

#### a. **Transparence (cadre légal):**

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d’être convenablement informés des activités et du processus de décision de l’ISIE?*

Note : 100

Le souci du législateur de permettre aux citoyens d’être convenablement informés des activités et du processus de décision de l’ISIE est apparent. Il ressort à travers une armada de dispositions légales insistant sur la nécessité de publier les actes et travaux de cette instance. Deux moyens de publication sont généralement mentionnés, à savoir le journal officiel et le site web de l’instance. Cette obligation de publication qui incombe à l’ISIE est souvent assortie d’un délai légal visant à assurer l’efficacité de cette opération et la transmission de l’information au public au temps opportun, sans quoi l’information serait superflue.

L’article 125 de la Constitution relatif aux Instances Constitutionnelles Indépendantes dispose que chacune de ces instances doit soumettre au pouvoir législatif un rapport annuel qui sera discuté lors d’une plénière dédiée du Parlement.

La loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012 relative à l’ISIE dispose que:

- L’ISIE est responsable de la détermination du calendrier électoral et sa publication...<sup>284</sup>
- L’ISIE est responsable du tri des voix et l’annonce des résultats préliminaires et définitifs des élections et référendums<sup>285</sup>.
- L’ISIE est tenue de préparer un rapport spécifique au déroulement de chaque opération électorale dans un délai ne dépassant pas 3 mois de la date de publication des résultats définitifs de cette opération. Ce rapport est soumis au Président de la République, au Président du Pouvoir Législatif et au Président du Gouvernement et est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site web de l’Instance<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> Article 3 de la loi organique 2012-23.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> Ibid.

- L'ISIE est tenue de préparer un rapport annuel comportant son activité pour l'année écoulée et le programme d'action pour l'année suivante qui est soumis à l'assemblée général du pouvoir législatif à l'occasion du vote du budget annuel de l'Instance. Ce rapport est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site web de l'Instance<sup>287</sup>.
- Les délibérations du Conseil de l'ISIE sont publiées au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site web de l'Instance<sup>288</sup>.
- Le conseil de l'ISIE arrête les règlements nécessaires à l'exécution de la législation électorale et à l'exécution des tâches qui incombent à l'instance. Ces règlements sont publiés au Journal Officiel de la République Tunisienne<sup>289</sup>.
- Le règlement intérieur de l'ISIE est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne<sup>290</sup>.
- Le rapport des commissaires aux comptes relatif aux comptes financiers de l'ISIE pour l'année x est soumis au pouvoir législatif et est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site web de l'Instance au plus tard le 30 juin de l'année x+1. Aussi, la Cour des comptes prépare un rapport spécial sur la gestion financière de l'ISIE à propos de chaque élection ou référendum et ce rapport est publié au Journal Officiel de la République Tunisienne<sup>291</sup>.

La loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums dispose que:

- Les listes candidates aux élections législatives sont accessibles au siège de l'ISIE et publiées sur son site web le jour suivant le dernier délai accordé à l'ISIE pour statuer sur les demandes de candidature<sup>292</sup>.
- La liste des candidats aux élections présidentielles acceptés par le Conseil de l'ISIE est accessible au siège de l'ISIE et publiée sur son site web dans un délai de 4 jours à partir de la date de clôture de la période de candidature<sup>293</sup>.
- L'ISIE annonce la liste des candidats aux élections présidentielles définitivement acceptés et cette liste est publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne et par tout autre moyen décidé par l'Instance<sup>294</sup>.

---

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Article 18 de la loi organique 2012-23.

<sup>289</sup> Article 19 de la loi organique 2012-23.

<sup>290</sup> Article 27 de la loi organique 2012-23.

<sup>291</sup> Article 30 de la loi organique 2012-23.

<sup>292</sup> Article 26 de la loi organique 2014-16.

<sup>293</sup> Article 45 de la loi organique 2014-16.

<sup>294</sup> Article 48 de la loi organique 2014-16.

- La Cour des comptes élabore un rapport général qui comprend les résultats de son contrôle sur le financement de la campagne dans un délai de 6 mois à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections. Ce rapport est publié d'office au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de la Cour<sup>295</sup>.
- L'ISIE est tenue d'informer le public des horaires d'ouverture et de clôture des bureaux de vote via son site électronique et par tout autre moyen<sup>296</sup>.
- L'ISIE annonce les résultats préliminaires des élections et référendums, y compris les décisions d'annulation des résultats des vainqueurs, dans un délai ne dépassant pas les 3 jours qui suivent le vote. Ces résultats sont accessibles au siège de l'Instance et sont mis en ligne sur le site électronique de l'ISIE accompagnées de copies des procès verbaux des opérations de tri et des décisions rectificatives pris par l'Instance<sup>297</sup>.
- Les résultats définitifs des élections sont proclamés par décision de l'ISIE qui est publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne et sur le site électronique de l'Instance<sup>298</sup>.

#### **b. Transparence (pratique):**

*Les actions et les processus de décision de l'ISIE sont-ils effectivement transparents?*

Note : 75

Généralement, les informations qui doivent légalement être publiées le sont effectivement. L'ISIE tient régulièrement des points de presse et publie des communiqués via son site web et via les médias nationaux. Ceci est surtout remarquable en périodes électorales et pour les informations se rapportant directement aux élections. Le site web de l'ISIE est bien fourni en informations et est disponible en deux langues. Pendant la période électorale, l'ISIE a mis en place un centre d'appel téléphonique pour le public, les candidats et les partis politiques pour leur donner des renseignements concernant l'opération électorale.

Cependant, certaines imperfections persistent en pratique en matière de transparence. La décision n°2 du Conseil de l'ISIE par exemple n'est pas publiée. Certaines décisions n'ont pas de numéros ce qui ne facilite pas non plus la recherche.

En outre, malgré le fait que la loi organique n° 23-2012 impose à l'ISIE de préparer un rapport pour chaque opération électorale, l'Instance a choisi de présenter un seul rapport pour les élections

---

<sup>295</sup> Article 97 de la loi organique 2014-16.

<sup>296</sup> Article 122 de la loi organique 2014-16.

<sup>297</sup> Article 144 de la loi organique 2014-16.

<sup>298</sup> Article 148 de la loi organique 2014-16.

législatives et présidentielle de 2014. Après écoulement du délai légal des 3 mois après la proclamation des résultats définitifs<sup>299</sup>, seul le résumé de ce rapport était disponible au public sur le site web de l'ISIE. Il se peut que l'agenda des Présidents de la République, du Parlement et du Gouvernement n'ait pas permis au Président de l'ISIE de leur présenter ledit rapport, étape semble-t-il considérée par l'ISIE comme préalable à sa publication. Le rapport en question a été mis en ligne le 7 avril 2015.

La loi n° 23-2012 impose aussi à l'ISIE de publier les délibérations de son conseil sur son site électronique et au JORT. Cependant, le règlement intérieur de l'ISIE<sup>300</sup> stipule dans son article 13 qu'un résumé des délibérations est publié au JORT et sur le site électronique de l'ISIE. M. Chafik Sarsar explique ceci par la volonté de réaliser un équilibre nécessaire entre transparence et indépendance, en ce sens que la publication des délibérations en entier pourrait compromettre **l'indépendance des membres du Conseil**<sup>301</sup>. La publication des résumés est une solution qui permet **à la fois de réaliser l'impératif de la publicité et de la transparence et de garantir aux membres du Conseil l'anonymat et partant l'indépendance. Ceci étant, même la publication des résumés des délibérations a souffert d'un retard assez conséquent. En effet, le résumé de la délibération de la première réunion du Conseil de l'ISIE, tenue le 16 janvier 2014, est publié au JORT n°2014-73 daté du 9 septembre 2014. Aujourd'hui, ce retard est rattrapé et les résumés de toutes les délibérations du Conseil de l'instance sont disponibles sur le site de l'Instance**<sup>302</sup>.

Certains résumés des délibérations donnent l'impression qu'ils sont élaborés à la hâte à l'instar de celui de la réunion du Conseil du 25 février 2014 par exemple. Ce résumé énonce comme décisions à la fois l'audition des 27 candidats au poste de Directeur Exécutif de l'ISIE et le choix de la personne qui occupera ce poste.

**Sur le site de l'Instance sont également publiés les procès-verbaux de 11000 bureaux de vote lors des élections de 2014. L'Instance a aussi publié durant ces élections les noms des candidats aux postes de directeur exécutif et directeur de bureau de vote, en ouvrant aux citoyens la possibilité de contester les candidatures qu'ils estiment illégales. Ces pratiques offrent selon le président de l'Instance un niveau de transparence plus élevé que celui qu'exige la loi**<sup>303</sup>

Un autre point qu'il faut relever dans le registre de la transparence est le fait que, contrairement au principe général de parallélisme des formes, le Conseil de l'ISIE dans sa réunion du 5 juin 2014

---

<sup>299</sup> Les résultats définitifs des élections législatives ont été proclamées le 21/11/2014 et celles du deuxième tour des élections présidentielles le 29/12/2014.

<sup>300</sup> Promulgué par la décision n°5 du Conseil de l'ISIE en date du 24 avril 2014.

<sup>301</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, *op. cit.*

<sup>302</sup> Le site de l'instance offre au 30/10/2015 les résumés de la totalité des délibérations de l'instance, soit 100 résumés de délibération.

<sup>303</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, *op. cit.*

décide de modifier en partie l'organigramme de l'Instance sans qu'aucune décision ne soit publiée pour modifier la décision n° 6-2014 du 30 avril 2014 fixant les modalités d'organisation administrative, financière et technique de l'ISIE. Dans ce même ordre d'idée, intervient aussi la modification apportée à l'organisation administrative lors de la réunion du Conseil de l'Instance du 24 juillet 2014 et de la réunion du 21 août 2014.

#### 4. Redevabilité:

##### a. Redevabilité (cadre légal):

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'ISIE réponde de ses actes et de ses décisions?*

Note: 100

Les dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur mettent en place un système de contrôle de l'ISIE à même d'assurer le suivi efficace de ses finances et de ses actions, sans toucher à son indépendance en tant qu'autorité administrative indépendante.

Dispensées du contrôle *a priori* les opérations financières de l'ISIE sont soumises au contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes qui publie au Journal Officiel son rapport relatif aux finances de l'ISIE<sup>304</sup>.

Le Conseil de l'ISIE étant élu par l'Assemblée des Représentants du Peuple, l'ISIE est d'abord redevable envers le pouvoir législatif. Dans ce registre, l'article 125 de la Constitution stipule qu'un rapport annuel pour chaque organe constitutionnel doit être soumis au Parlement et discuté lors d'une plénière. Les modalités pratiques d'organisation de cette discussion sont définies par les articles 159, 160, 161 et 162 du règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple<sup>305</sup>.

En outre, l'ISIE est tenue de présenter un rapport d'activité annuel et le programme d'action pour l'année suivante lors de la discussion du budget qui lui sera alloué dans le cadre du budget de l'Etat. Ce rapport est publié au Journal Officiel et sur le site web de l'ISIE.

Le rapport annuel des commissaires aux comptes relatif aux états financiers de l'ISIE doit être soumis au parlement avant le 30 juin de l'année suivante. Ce rapport est publié au Journal Officiel.

Aussi, le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion financière des élections est publié au Journal Officiel et sur le site web de la Cour.

---

<sup>304</sup> Art. 30 de la loi n° 23 du 20 décembre 2012.

<sup>305</sup> Paru dans le Journal Officiel de la République Tunisienne n°2015-165 du 24 février 2015.

L'ISIE est également tenue d'élaborer un rapport détaillé de chaque opération électorale. Ce rapport est soumis aux Président de la République, Président du Gouvernement et Président du Parlement et est publié au Journal Officiel et sur le site web de l'Instance.

La loi organique 23-2012 relative à l'ISIE impose dans son article 29 l'instauration d'un système d'audit interne. Pour cela l'ISIE doit se doter d'une unité d'audit et de contrôle interne présidée par un expert comptable.

En matière électorale, la loi organique n° 16-2014 prévoit des mécanismes de recours concernant l'inscription sur les listes électorales<sup>306</sup>, concernant les candidatures<sup>307</sup> et concernant les résultats<sup>308</sup>.

#### b. Redevabilité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'ISIE rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions?*

Note : 75

Globalement satisfaisante, la pratique de l'ISIE concernant cet aspect souffre quelques imperfections.

D'après les résumés des délibérations disponibles, toutes les décisions de l'ISIE sont débattues et approuvées par son Conseil avant leur publication. Toutefois, l'interprétation du Conseil de l'ISIE concernant la publication des délibérations du Conseil ne facilite pas le contrôle par le public du bien fondé de ces décisions. La qualité des résumés des délibérations gagnerait à être améliorée. En plus, une publication de ces délibérations en temps opportun doit être de mise afin que les intéressés puissent être à jour concernant l'activité et les décisions de cette instance.

Cependant, le rapport de l'ISIE concernant les élections législatives et présidentielles peut être considéré comme un rapport de qualité riche en informations, même si un hic subsiste concernant la date de sa publication ainsi que l'interprétation du Conseil concernant l'unité des processus électoraux législatif et présidentiel.

Les résumés des délibérations ne peuvent pas être considérés comme disponibles à cause du retard conséquent dans leur publication. Le rapport est disponible sur le site web de l'instance et a été publié au Journal Officiel de la République Tunisienne daté du 21 avril 2015.

---

<sup>306</sup> Articles 14, 15, 16, 17 et 18.

<sup>307</sup> Articles 27 et 46.

<sup>308</sup> Article 145.



Un autre effort à prescrire est de veiller à publier les traductions officielles des délibérations et rapports afin que les citoyens non arabisants, les partis prenantes étrangères et les intéressés puissent avoir une information de première main.

On note dans le registre de la responsabilité que certains partis politiques et certains candidats ont contesté les décisions concernant les résultats devant la justice. Les procédures étant simplifiées et assez rapides, de part la loi, les délais constitutionnels ont pu être respectés.<sup>309</sup>

L'ISIE a régulièrement tenu des réunions avec les partis politiques et les candidats ainsi qu'avec la presse et les organisations de la société civile afin de les informer sur tous les aspects des processus électoraux. La fréquence de ces réunions s'est toujours intensifiée à l'approche des dates des élections. M. Chafik Sarsar se félicite, à ce propos, du niveau du contrôle parallèle exercé par les organisations de la société civile et les représentants des partis politiques. 60 000 observateurs ont suivi de près les élections de 2014 et 92% des procès-verbeaux des centres de vote en 2014 ont été signés par les représentants des partis<sup>310</sup>.

## 5. Intégrité

### a. Intégrité (cadre légal):

*Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de l'ISIE?*

Note : 100

**Les dispositions constitutionnelles et légales insistent sur l'intégrité de l'ISIE.**

L'article 126 de la Constitution dispose que l'instance des élections se compose de neuf membres indépendants, neutres, compétents et intègres.

L'article 7 de la loi organique 23-2012 énumère les critères auxquelles doivent se conformer les candidats au Conseil de l'ISIE. Cela comprend l'intégrité, l'indépendance et la neutralité en plus de la non appartenance à un parti politique dans les 5 années qui ont précédé la date d'ouverture des candidatures. Les candidats doivent présenter une déclaration sur l'honneur de respect des différents critères. Des sanctions lourdes sont prévues pour ceux qui font sciemment de fausses déclarations ou cachent un obstacle à la candidature<sup>311</sup>.

---

<sup>309</sup> Paragraphe 3 de l'article 148 de la Constitution Tunisienne.

<sup>310</sup> Interview avec Chafik Sarsar, op. cit.

<sup>311</sup> 6 mois de prison et 1000 TND d'amende nonobstant les autres poursuites pénales.

Les membres du Conseil sont soumis à l'obligation de la déclaration sur l'honneur de leurs biens conformément à la loi n° 17-1987.

Les membres du Conseil se doivent de déclarer tout conflit d'intérêt potentiel et s'abstenir de participer aux réunions, délibérations et décisions jusqu'à ce que le Conseil de l'ISIE statue sur la question et ce dans un délai de 10 jours à compter de la date de déclaration. S'il s'agit d'un conflit d'intérêt permanent, le membre en question doit présenter sa démission au Président de l'ISIE dans les 48 heures suivant sa notification de la décision du Conseil. Toutefois, la loi organique ne prévoit pas le cas où ce genre de problème concerne le Président de l'ISIE.

Les membres des instances régionales et subsidiaires sont choisis suivant les mêmes conditions que les membres du Conseil de l'ISIE. Il en est de même pour le Directeur exécutif de l'ISIE.

#### **b. Intégrité (pratique):**

*Dans quelle mesure l'intégrité de l'ISIE est-elle effectivement garantie?*

Note : 50

Rappelant l'existence des obligations générales relatives à l'indépendance, la neutralité, la réserve et la lutte contre les conflits d'intérêts qui sont assorties de sanctions disciplinaires et pénales, M. Chafik Sarsar, note toutefois que l'instance ne s'est toujours pas dotée d'un code de déontologie spécifique à ses agents. Ce code constitue selon lui un élément important parmi un ensemble de textes à prendre dans l'avenir en vue de renforcer l'intégrité de l'Instance<sup>312</sup>.

Les membres du Conseil et de l'organe exécutif étant considérés comme des agents publics, il doivent se conformer au code de conduite et de déontologie de l'agent publique<sup>313</sup>.

Nous enregistrons, toutefois, que le Conseil de l'ISIE a procédé au remplacement de certains membres des instances régionales et de responsables de bureaux de vote de son propre chef ou suite à des informations rapportées par les partis politiques, les candidats ou les organes de la société civile qui ont observé le processus électoral, et ce dans le but de garantir l'intégrité des élections<sup>314</sup>.

### **6. Régulation du financement politique (pratique) :**

*L'ISIE régule-t-elle de manière efficace le financement des partis politiques et des candidats?*

---

<sup>312</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, *op. cit.*

<sup>313</sup> Approuvé par le décret n°2014-4030 du 3 octobre 2014.

<sup>314</sup> Interview avec M. Chafik Sarsar, *op. cit.*

Note: 50

La question du contrôle du financement des partis politiques n'est pas du ressort de l'ISIE. En effet, le décret-loi 87-2011 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques stipule que les états financiers du parti politique sont soumis à un audit annuel. Le contrôle des comptes des partis politiques est effectué sur la base de normes fixées par l'ordre des experts comptables de Tunisie et approuvées par arrêté du ministre des Finances<sup>315</sup>. Cependant, l'ISIE est investie de la mission du contrôle du respect des principes de financement des campagnes électorales<sup>316</sup> en collaboration avec les différents organes publics dont notamment la Banque Centrale, la Cour des comptes et le ministère des Finances. La décision de l'ISIE n°20-2014 du 8 août 2014 fixant les règles, procédures et modes de financement de la campagne électorale s'inscrit dans ce cadre<sup>317</sup>.

Concernant l'accès aux médias, la décision commune entre l'ISIE et la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) en date du 5 juillet 2015 fixant les règles et procédures relatives aux campagnes électorales et référendums énonce le droit à l'accès aux organes de médias audiovisuels pour toutes les listes candidates, les candidats et les partis politiques sur la base de l'équité. Cette décision attribue à la HAICA la mission de contrôle du principe de l'équité dans l'accès aux médias. Cependant, la question de l'accès aux médias électroniques et celle de la presse écrite, notamment les journaux des partis politiques, n'a pas été tranchée.

## 7. Gestion du processus électoral (pratique) :

*L'ISIE gère-t-elle et contrôle-t-elle efficacement le processus électoral de sorte qu'il soit libre, équitable et intègre?*

Note: 75

Dans la gestion du processus électoral, des efforts conséquents ont été entrepris par l'ISIE. La période d'inscription sur les listes électorales a été allongée deux fois. Une fonctionnalité d'inscription via téléphonie mobile a été mise en place. Des bureaux d'inscription fixes et mobiles ont été prévues et on a tenté de couvrir tout le territoire du pays. Les tunisiens résidents à l'étranger ont pu procéder à l'inscription via un site web dédié à ceci. Une coopération avec les organisations de la société civile était de mise pour inciter le maximum de personnes à s'inscrire et à exercer leur devoir de vote. Des spots télévisés et radiophoniques pour sensibiliser toutes les parties prenantes à l'importance de participer au processus électoral, un affichage urbain imposant et l'utilisation des

---

<sup>315</sup> Articles 23 et 26 du décret-loi 2011-87 du 24 septembre 2011.

<sup>316</sup> Article 89 de la loi organique 2014-16.

<sup>317</sup> L'ISIE a établi un Code du financement de la campagne électorale, disponible sur son site, [www.isie.tn](http://www.isie.tn).

plateformes électroniques sociales (Facebook, Twitter, YouTube...) ont caractérisé la politique de communication de l'ISIE autour des élections<sup>318</sup>.

Notons que le nombre de nouveaux inscrits sur les listes électorales en 2014 a atteint 993 293 personnes (18,5% des inscrits) et que 18% des opérations de mise à jour du registre des électeurs ont porté sur le changement du lieu de vote (dont la majorité vers les grandes villes et vers les régions côtières)<sup>319</sup>.

L'ISIE a veillé à ce que le matériel spécifique au vote empêche tout succès des tentatives de fraude et le transport de ce matériel a été assuré par l'armée tunisienne.

Nous notons que, globalement, les observateurs indépendants et partisans ont pu observer toutes les étapes du processus électoral. Remarquons ici que quelques couacs subsistent dans le contrôle de la campagne électorale par les observateurs de la société civile tunisienne<sup>320</sup>. Dans un futur proche, des garanties légales ou réglementaires pour les observateurs de la société civile pourraient (ou devraient être mis en place) pour renforcer la confiance du public dans le processus électoral, en général, et dans l'ISIE, en particulier.

Néanmoins, on ne peut que se féliciter en apprenant que l'ISIE a été classée dans un rapport mondial sur l'intégrité électorale préparé par l'Université de Sidney et l'Université d'Oxford au 25<sup>ème</sup> rang pour les élections présidentielles et au 34<sup>ème</sup> rang pour les législatives sur 127 processus électoral analysés<sup>321</sup>. La Tunisie a été aussi classée première en Afrique pour l'intégrité des élections dans un rapport régional de l'EIP<sup>322</sup>.

## Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait affranchir l'ISIE de sa soumission à la réglementation sur les marchés publics, au moins en période électorale.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait renforcer par des actions directes l'obligation légale qui incombe aux administrations publiques de lui fournir l'aide qu'elle demande.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait accélérer le processus d'adaptation du Statut de l'ISIE, toujours sous forme de projet.
- ✓ L'ISIE devrait adopter un code de conduite spécifique à ses agents.

---

<sup>318</sup> V. ISIE, Rapport de l'ISIE sur les élections..., op. cit., pp. 106-112.

<sup>319</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>320</sup> *Ibid.*, pp. 84-95.

<sup>321</sup> Information qui nous a été transmise par M. Chafik Sarsar, Interview avec M. Chafik Sarsar, op. cit.

<sup>322</sup> V. site de l'ISIE, [www.isie.tn](http://www.isie.tn)

# 7. Le Médiateur

## 7. Le Médiateur

### Résumé

« Noyau d'une institution de médiation », le médiateur administratif en Tunisie souffre des maux ayant trait à sa nature juridique. Simple établissement public administratif, il agit sous la tutelle de la **Présidence de la République, qui bien qu'interférant peu dans son action après la révolution, garde sur lui un pouvoir important ne serait-ce qu'au niveau budgétaire.**

La compétence du médiateur tunisien est en réalité assez restreinte par rapport aux institutions de médiation au niveau international.

L'organisation administrative précaire des services du médiateur administratif et le manque de moyens juridiques efficaces lui attribuant une magistrature et un pouvoir effectif sur les autres pouvoirs publics empêchent, par ailleurs, le médiateur d'assurer pleinement son rôle de défenseur des droits et de promoteur de l'intégrité et de la bonne gouvernance.

Les services du médiateur administratif affrontent actuellement de nouveaux défis : la fragmentation de la mission de médiation, l'apparition d'institutions concurrentes et le repositionnement dans le nouveau paysage institutionnel.

Médiateur			
Note globale du pilier : /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	25	25
	Indépendance	25	50
Gouvernance	Transparence	25	75
	Redevabilité	00	00
	Intégrité	00	00
Rôle	Investigation	50	
	Promotion des bonnes pratiques	00	

## Structure et organisation :

### Textes juridiques régissant l'institution du médiateur

Décret n°92-2143 du 10 décembre 1992 portant création de la fonction du médiateur administratif : JORT n° 84 du 18 décembre 1992, pp. 1587-1588/ Ce décret est abrogé par le décret n° 96-1126.

Loi n° 93-51 du 3 mai 1993 relative aux services du médiateur administratif telle que complétée par la loi n° 2000-16 du 7 février 2000 (JORT, n° 11 du 8 février 2000, p. 369) et la loi n° 2002-21 du 14 février 2002 (JORT, n° 14 du 15 février 2000, p. 437): JORT n° 35 du 11 mai 1993, p. 633.

Décret n° 93-1204 du 25 mai 1993 fixant la loi des cadres des services du médiateur administratif : JORT n° 42 du 8 juin 1993, p. 795.

Décret n° 96-1126 du 15 juin 1996 fixant **les attributions et les modalités d'action du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services du médiateur administratif** tel que modifié par le décret n° 97-1166 du 9 juin 1997 (V. rectificatif, JORT n° 55 du 11 juillet 1997, p. 1231): JORT n°51 du 25 juin 1996, pp. 1312-1313.

Décret n° 2000-884 du 27 avril 2000 fixant les attributions et les modalités **d'action du représentant régional du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services régionaux de médiation** : JORT n° 37 du 9 mai 2000, p. 988.

Décret n° 2005-3221 du 12 décembre 2005 fixant la compétence territoriale des représentants régionaux du médiateur administratif : JORT n°101 du 20 décembre 2005, p. 3717.

Créé par le décret n° 92-2143 du 10 décembre 1992, la fonction du médiateur administratif auprès du Président de la République<sup>323</sup> a été consolidée et élargie par la loi n° 93-51 du 3 mai 1993 instituant un établissement public administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de **l'autonomie financière dénommé « Les services du médiateur administratif »**<sup>324</sup>.

Le médiateur administratif est chargé de recevoir les requêtes individuelles présentées par les personnes physiques au sujet des affaires administratives les concernant et qui sont du ressort des **services de l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics, des entreprises publiques et de tout organisme investi d'une mission de service public.** Il examine également les

<sup>323</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret 2143.

<sup>324</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi 93-51.



requêtes émanant des personnes morales, relatives à des questions administratives les concernant<sup>325</sup>.

Il intervient à deux niveaux complémentaires :

- ✓ Le traitement du dossier, en vue d'aboutir auprès de l'administration concernée à une révision de sa décision ou à l'accélération de la solution des questions pendantes, comme il peut, dans certains cas, émettre son avis neutre sur la question qui oppose l'administration au citoyen ;
- ✓ La prévention. A l'occasion du traitement des dossiers, le médiateur bénéficie de la faculté de proposer des recommandations en vue de rectifier les pratiques administratives et les textes législatifs et réglementaires qui s'avèrent faillibles au niveau de l'application.

## 1. Ressources :

### a. Ressources (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur assurent-elles au médiateur la possibilité d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 25

Nous allons commencer par analyser l'étendue du rôle que les dispositions législatives et réglementaires assignent au médiateur, laquelle paraît assez restreinte ; avant de voir si, dans sa forme actuelle et par rapport au rôle qui lui est actuellement assigné, les dispositions législatives et réglementaires assurent au médiateur administratif la possibilité juridique d'assumer efficacement son rôle.

Comme il a été signalé ci-dessus, le médiateur administratif est chargé de recevoir les requêtes individuelles présentées par les personnes physiques au sujet des affaires administratives les concernant et qui sont du ressort des services de l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics, des entreprises publiques et de tout organisme investi d'une mission de service public. Il examine également les requêtes émanant des personnes morales, relatives à des questions administratives les concernant<sup>326</sup>. Toutefois, la requête doit être présentée par une personne physique qui a un intérêt direct à défendre<sup>327</sup>.

Ainsi, le domaine de compétence du médiateur administratif tunisien paraît à première vue relativement étendu. N'y sont exclus que les différends qui peuvent surgir entre les organismes sus-

<sup>325</sup> Art. 2 de la loi 93-51.

<sup>326</sup> Art. 2 de la loi 93-51.

<sup>327</sup> Art. 2 de la loi 93-51.

indiqués et leurs agents à propos de leur carrière administrative, laquelle limitation est levée après la cessation des fonctions ou en cas d'inexécution d'une décision de justice<sup>328</sup>. Sont également exclues du champ de compétence du médiateur administratif les requêtes relatives aux procédures engagées devant les juridictions. Ne pouvant remettre en cause une décision juridictionnelle, le médiateur peut, néanmoins, faire des recommandations à l'organisme concerné pour éventuellement mettre fin à l'action en justice s'il estime qu'elle est infondée ou dilatoire. Il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice ayant acquis l'autorité de la chose jugée, examiner l'affaire avec l'organisme concerné et proposer toute solution à même de permettre de surmonter les difficultés d'exécution de la décision.<sup>329</sup>

L'exclusion des différends relatifs à la carrière des agents de l'administration de la compétence du médiateur administratif a toujours été critiquée. Ces différends représentent une grande partie du contentieux administratif en Tunisie et le médiateur administratif pourrait contribuer à alléger le travail du tribunal administratif en intervenant dans ce type de contentieux auquel il pourrait apporter les bienfaits de sa méthode basée sur la conciliation et l'équité<sup>330</sup>. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud appelle aussi à élargir la compétence du médiateur administratif et à y instituer un volet relatif à la médiation entre l'administration et ses agents<sup>331</sup>.

La critique touche également l'exclusion des affaires devant la justice du champ de compétence du médiateur. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud s'interroge à ce propos « qu'est-ce qui s'oppose à ce qu'il y ait à la fois, dans une même affaire, un dossier judiciaire et un autre dossier de conciliation devant le médiateur, sans risque d'interférence ? Il faudrait permettre ceci, continue-t-elle, et si le médiateur arrive à trouver une solution, l'affaire judiciaire serait rayée de l'ordre »<sup>332</sup>.

Néanmoins, la compétence du médiateur tunisien est en réalité assez restreinte par rapport aux institutions de médiation au niveau international. Ceci apparaît à plusieurs niveaux.

D'abord, comme son nom l'indique, le médiateur tunisien est tout simplement un médiateur administratif. Son domaine d'intervention est cantonné dans l'action administrative, au sens strict. Les textes qui le régissent ignorent totalement sa dimension relative aux droits de l'Homme qui relève de la compétence naturelle et essentielle de toutes les institutions de médiation dans le monde. C'est dans ce sens que Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif tunisien, appelle

---

<sup>328</sup> Art. 4 du décret n° 96-1126.

<sup>329</sup> Art. 5 du décret n° 96-1126.

<sup>330</sup> V. à ce propos, TARCHOUNA (L.), « L'institution du médiateur administratif en Tunisie », *Mélanges Hareth M'zouet*, Faculté de droits et des sciences politiques de Tunis, 1994, p. 291.

<sup>331</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>332</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

dans une interview, à élargir le domaine d'intervention de son institution<sup>333</sup>. La stratégie d'action du médiateur administratif rédigée en 2015 vise, dans le cadre des réformes à exécuter à court terme, à étendre les domaines d'action du médiateur pour englober la lutte contre la corruption, la protection de droits de l'Homme et de l'environnement<sup>334</sup>.

Ensuite, l'intervention du médiateur administratif dans les domaines qui relèvent de sa compétence est tributaire de la réception de ses services d'une requête provenant d'une personne qui prévaut d'un intérêt direct. Le médiateur n'a donc pas la possibilité de s'autosaisir des dossiers qui entrent dans sa compétence, ce qui limite considérablement son rôle. Dans la stratégie d'action 2015 du médiateur administratif, les services du médiateur administratif appellent à réviser les textes législatifs et réglementaires qui régissent l'institution en ce sens de permettre au médiateur de s'autosaisir des affaires qu'il estime touchant l'intérêt général tout en lui fournissant les moyens logistiques nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle tâche<sup>335</sup>. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif insiste sur les bienfaits inhérents à l'octroi de la faculté d'autosaisie du médiateur administratif qui « permettra à l'institution de jouer pleinement son rôle quasi-juridictionnel »<sup>336</sup>. Elle rappelle que des problèmes tels que le problème environnemental de Djerba, survenu dernièrement, aurait été facilement dépassé si les services du médiateur avaient la possibilité de s'autosaisir de la question<sup>337</sup>.

Enfin, le médiateur administratif n'est pas la seule institution de médiation dans le pays. A côté du médiateur administratif, la Tunisie s'est dotée de médiateurs bancaires, un médiateur dans le domaine de la protection de l'enfance (Mandoub Himayat Al-Toufoula), etc. L'existence de toutes ces institutions de médiation sectorielles entraîne une intervention dans les missions naturelles du médiateur, laquelle intervention est à même de limiter encore plus son rôle. Dans ce même sens, les services du médiateur administratif sont très réservés quant à la création du médiateur fiscal : les risques de recoupement avec le domaine d'intervention du médiateur administratif sont multiples et le problème de son autonomie par rapport au ministère des Finances se pose avec acuité<sup>338</sup>.

---

<sup>333</sup> « Le médiateur administratif Fatma Zahra Ben Mahmoud dans une interview exclusive à Essarih », Interviewée par Mounira Mathlouthi, Le quotidien Essarih, Mercredi 29 avril 2015.

<sup>334</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn). La même recommandation apparaît également dans le rapport du médiateur administratif sur son activité de 2013 (V. passages du rapport « recommandations relatives au développement de l'action de l'institution de médiation » sur le site : [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).) ainsi que dans son rapport d'activité de 2014 (Rapport des services du médiateur administratif 2014, en cours de préparation. L'information nous est confirmée par Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015).

<sup>335</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn). La même recommandation figure dans le rapport du médiateur administratif de 2013 ainsi que dans le rapport 2014 (Rapport des services du médiateur administratif 2014, en cours de préparation. L'information nous est confirmée par Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015).

<sup>336</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>337</sup> Ibid.

<sup>338</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

Ainsi, la stratégie d'action du médiateur (2015) appelle à regrouper, dans un horizon proche, toutes les institutions de médiation sectorielles sous la houlette d'une seule et unique institution de médiation nationale, ce qui donnerait au médiateur administratif la qualité d'un médiateur de la République à l'instar de toutes les institutions de médiation dans le monde<sup>339</sup>. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud déclare dans ce sens : « *Nous espérons que le médiateur administratif se transforme en médiateur de la République ou médiateur républicain afin de divulguer la culture de la conciliation et de la médiation en tant qu'une alternative au recours à la justice. Et à long terme à instituer un institut ou centre de formation dans le domaine de la médiation afin de consolider l'esprit de conciliation* »<sup>340</sup>. Les services du médiateur administratif ne sont donc pas en faveur d'une fragmentation de la fonction de médiation et pensent qu'il est possible d'organiser la médiation de manière « fédérale », comme dans certaines expériences comparées telle que celle du Canada, avec une certaine spécialisation (protection de l'enfance, fiscalité, milieu carcéral...).

Après l'adoption de la Constitution de 2014, un nouveau problème est survenu : il y a désormais des recoupements entre les missions du médiateur d'un côté et celles des instances constitutionnelles indépendantes<sup>341</sup>. La rationalisation du travail administratif impose une meilleure délimitation des compétences et une vision plus claire des différences entre les différents intervenants.

Il appert de ce qui précède que l'étendue du rôle du médiateur est en étroite relation avec la forme juridique de cette institution.

Le médiateur administratif en Tunisie est un simple établissement public administratif qui relève de la Présidence de la République<sup>342</sup>. Il n'est pas l'équivalent de l'institution française du médiateur de la République<sup>343</sup>. L'extension de ses pouvoirs et de la portée de sa mission est tributaire de la transformation de sa nature juridique. Dans leurs recommandations formulées à l'occasion du rapport sur l'activité du médiateur administratif au cours de l'année 2013, dans le rapport de 2014, ainsi que dans la stratégie du médiateur administratif rédigée en 2015, les services du médiateur appellent à transformer l'institution en un établissement public non administratif (EPNA) afin de lui permettre une latitude d'action plus large et de renforcer son indépendance administrative et

---

<sup>339</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>340</sup> « Le médiateur administratif Fatma Zahra Ben Mahmoud dans une interview exclusive à Essarih », Interviewée par Mounira Mathlouthi, Le quotidien Essarih, Mercredi 29 avril 2015.

<sup>341</sup> Les institutions du chapitre VI de la Constitution.

<sup>342</sup> V. CHAKER (A), *Le médiateur administratif de Tunisie*, Mémoire de D.E.A. en droit public, Faculté de droits et des sciences politiques et économiques de Sousse, 1994.

<sup>343</sup> Certains l'associent à tort au médiateur de la République français. V. « Le statut du médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie », <http://bit.ly/2aQVYH4>

financière. La formule d'autorité publique indépendante (API) ou même d'autorité administrative indépendante (AAI) comme en France, est apparemment rejetée à ce moment par le gouvernement.

Cela dit, il sied à présent de voir si dans sa forme actuelle et par rapport au rôle qui lui est actuellement assigné, les dispositions législatives et réglementaires assurent au médiateur administratif la possibilité juridique d'assumer efficacement son rôle.

La réponse ne peut être que négative compte tenu de deux considérations principales : l'organisation administrative précaire des services du médiateur administratif et le manque de moyens juridiques efficaces lui attribuant une magistrature et un pouvoir effectif sur les autres pouvoirs publics.

- **Organisation administrative précaire**

Les services du médiateur administratif se composent des cellules de médiation, de l'unité administrative et financière, du bureau d'accueil et d'orientation et du bureau d'ordre<sup>344</sup>:

1) Les cellules de médiation

- a. La cellule de médiation avec les ministères de souveraineté, les collectivités locales, les entreprises et organismes publics placés sous leur autorité ou leur tutelle.
- b. La cellule de médiation avec les ministères à compétence économique et financière et les établissements et organismes publics placés sous leur autorité ou tutelle.
- c. La cellule de médiation avec les ministères à compétence sociale et culturelle et les établissements, entreprises et organismes publics placés sous leur autorité ou tutelle.
- d. La cellule de médiation avec les ministères à compétence technique et technologique et les établissements, entreprises et organismes publics placés sous leur autorité ou leur tutelle.<sup>345</sup>

Chacune de ces cellules assiste le médiateur administratif, notamment dans l'étude des requêtes et réclamations, la formulation des recommandations et la proposition des solutions possibles ainsi que dans l'élaboration du rapport annuel du médiateur administratif<sup>346</sup>.

2) L'unité administrative et financière

Elle est essentiellement chargée de la gestion administrative et financière du personnel, la préparation et l'exécution du budget de gestion, l'acquisition des équipements, du mobilier et du

---

<sup>344</sup> Art. 12 du décret n° 96-1126.

<sup>345</sup> Art. 13 du décret n° 96-1126.

<sup>346</sup> Art. 14 du décret n° 96-1126.

matériel administratif, la conservation et le maintien des équipements et immeubles et la tenue de la comptabilité<sup>347</sup>.

### 3) Le bureau d'accueil et d'orientation

Il est chargé essentiellement d'accueillir les citoyens, de recevoir leurs requêtes et d'organiser les audiences du médiateur administratif et de ses adjoints, de l'audition des requêtes verbales pour vérifier leur bien-fondé et s'assurer de la compétence du médiateur administratif et de renseigner les citoyens et les orienter, le cas échéant, vers les services compétents<sup>348</sup>.

### 4) Le bureau d'ordre

Il est chargé de recevoir et d'acheminer le courrier et d'en assurer la centralisation, l'enregistrement et le classement, de conserver les documents et les correspondances, de veiller d'une façon générale sur l'organisation des archives et la tenue de leur répertoire et de collecter et centraliser les données informatiques et procéder à leur traitement en collaboration avec les différentes cellules des services du médiateur administratif<sup>349</sup>.

Un nombre de remarques peut être fait à propos de l'organisation administrative actuelle des services du médiateur administratif :

1. Telle qu'elle se présente aujourd'hui, l'institution est « un simple noyau d'institution de conciliation »<sup>350</sup> comparée de ses homologues au niveau international.
2. Même dans sa forme actuelle, l'institution présente ce déficit de ne pas avoir une cellule de bonne gouvernance en son sein qui aurait selon la Stratégie de travail de 2015 comme tâche d'observer et suivre les indicateurs de progrès et ceux de régression en matière du respect des règles de la gouvernance au sein même des services du médiateur administratif, d'une part et d'aider à mesurer le degré du respect des règles de la bonne gouvernance par les différentes administrations publiques, d'autre part<sup>351</sup>.

- Ses pouvoirs et sa magistrature par rapport aux autres pouvoirs publics sont rudimentaires.

L'article 6 du décret n° 96-1126 dispose que « les ministres et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur administratif ». Le même article impose, en application de cette obligation, aux autorités de mettre en place un mécanisme interne pour assurer le contact avec le médiateur administratif. Ainsi, « Ils doivent désigner parmi leurs cadres supérieurs un

<sup>347</sup> Art. 15 du décret n° 96-1126.

<sup>348</sup> Art. 16 du décret n° 96-1126.

<sup>349</sup> Art. 17 du décret n° 96-1126.

<sup>350</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>351</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)



correspondant du médiateur administratif chargé de recevoir et de traiter avec célérité les réclamations qu'il leur envoie. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur administratif, et de donner leurs instructions aux corps de contrôle afin d'accomplir dans la limite de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur administratif. »<sup>352</sup>.

Le médiateur administratif peut organiser des réunions périodiques avec ces coordinateurs prévus par l'article 6 du décret n° 96-1126 afin d'assurer une meilleure coordination des interventions et d'unifier les procédés suivis en vue d'accélérer le règlement des affaires étudiées<sup>353</sup>.

Sinon, le médiateur administratif, qui peut convoquer les requérants pour audition et pour complément d'information et constitution des dossiers avant de procéder à l'étude du cas présenté et entamer les démarches de médiation, « peut également convoquer, dans les formes prévues à l'article 6 (du décret 96-1126), les cadres et agents publics concernés au même effet. »<sup>354</sup>.

Dans la phase finale du traitement du dossier, le médiateur administratif « adresse à l'organisme concerné toutes les recommandations nécessaires au règlement du différend ». « Dans tous les cas, le médiateur administratif doit être informé de la suite donnée à ses interventions. A défaut de réponse dans les délais qu'il détermine, le médiateur peut saisir le Président de la République sous forme de rapport particulier accompagné de ses propositions »<sup>355</sup>. Mais il est à signaler que l'intervention du médiateur reste cantonnée dans le cadre des recommandations, sans aucune valeur contraignante. Aucune sanction n'est prévue contre l'administration qui refuse de donner suite aux requêtes du médiateur administratif, à l'instar de celles prévues dans certaines expériences comparées (Suède, Espagne, etc.)

Le médiateur administratif ne bénéficie d'aucune magistrature morale sur l'administration : l'institution n'est pas constitutionnalisée. La Stratégie d'action du médiateur administratif lancée en 2015 recommande, à moyen terme, la constitutionnalisation de l'institution de médiation (bien évidemment après avoir résolu les problèmes, liés, de sa nature juridique et du rassemblement de toutes les institutions de médiation sectorielles).

- Absence ou carence dans la mise en œuvre des dispositions légales

Les dispositions prévues par les articles 6, 7, 8, 9 et 10 du décret n° 96-1126 qui tournent autour du mécanisme des correspondant du médiateur administratif devant être désignés par les ministres et

---

<sup>352</sup> Suite et fin de l'art. 6 du décret n° 96-1126.

<sup>353</sup> Art. 10 du décret n° 96-1126.

<sup>354</sup> Art. 7 du décret n° 96-1126.

<sup>355</sup> Art. 8 du décret n° 96-1126.



les présidents de toutes les autorités publiques, n'ont pas été mises en œuvre jusqu'à 2014. C'est ainsi que dans son rapport de 2013, le médiateur administratif recommande de mettre en œuvre lesdits articles en désignant ces correspondants dans chaque ministère et chaque autorité et organisme public. Dernièrement, les administrations ont mis en place ce mécanisme. Désormais, les services du médiateur administratif ont une liste des correspondants du médiateur dans les différentes institutions. Mais, il s'agit pour la plupart d'entre eux des directeurs des bureaux de relation avec les citoyens<sup>356</sup> qui ne bénéficient pas vraiment d'un pouvoir de décision au sein de leurs administrations. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud déclare dans ce sens qu'elle a « besoin dans ce poste de personnes ayant un véritable pouvoir de décision et non de simples dépositaires »<sup>357</sup>.

#### b. Ressources (pratique) :

*Le médiateur dispose-t-il des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle ?*

Note : 25

Les services du médiateur administratif se composent du service central sis à Tunis (couvrant les gouvernorats de Tunis, Ariana, Ben Arous, Mannouba, Bizerte, Zaghouan, Béja, Nabeul) et de quatre représentations régionales<sup>358</sup> : Sousse (couvrant les gouvernorats de Sousse, Monastir, Mahdia et Kairouan), Sfax (couvrant les gouvernorats de Sfax, Gabès, Mednine et Tataouine), Gafsa (couvrant les gouvernorats de Gafsa, Tozeur, Kébili, Sidi Bouzid et Kasserine) et Kef (couvrant les gouvernorats du Kef, Siliana et Jendouba).

Au total, le nombre des employés des services du médiateur administratif ne dépasse pas les 45 personnes, répartis comme suit : **30 personnes dans l'administration centrale et 15 personnes dans les quatre représentations régionales.**

En général, le nombre du personnel des services du médiateur administratif est très réduit, surtout au niveau des délégations régionales. Ceci est d'autant plus inquiétant que ces délégations reçoivent un nombre important de visites<sup>359</sup> (en 2013, 1778 visiteurs, répartis comme suit : Sousse, 222 visites ; Sfax, 1061 visites ; Gafsa, 229 visites ; Kef, 226 visites<sup>360</sup>).

La stratégie d'action du médiateur administratif rédigée en 2015 met en relief cette carence au niveau des ressources humaines :

---

<sup>356</sup> En application du décret n° 1993-1549 du 26 juillet 1993 relatif à l'institution des bureaux de relation avec les citoyens (art. 3) et de la circulaire du Premier Ministre n° 60 du 23 août 1993.

<sup>357</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>358</sup> Décret n° 2005-3221 du 12 décembre 2005, fixant la compétence territoriale des représentants régionaux du médiateur administratif.

<sup>359</sup> Malgré le fait que la délégation centrale de Tunis continue à recevoir les requêtes quelle que soit leur provenance qui ont trait à l'administration centrale au niveau national.

<sup>360</sup> V. Rapport 2013, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

- Les services travaillent avec deux chargés de mission sur quatre après le départ à la retraite de 3 d'entre eux au cours des trois dernières années ;
- Les délégations régionales du Kef et de Gafsa n'ont pas de représentant légal après le départ à la retraite de l'un d'entre eux et la fin du rattachement de l'autre.

Face à cette situation, il nous paraît prématuré de recommander, comme le fait la stratégie, la création d'une nouvelle délégation régionale pour le Sud-est (à Gabes ou à Mednine) vu la spécificité de cette région surtout au niveau de la situation foncière des terres agricoles.

Quoiqu'il en soit, il paraît aujourd'hui d'urgence de promouvoir l'institution financièrement et logistiquement et de combler les carences au niveau des cadres et des agents. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud insiste, dans ce cadre, sur la nécessité de créer un poste de chargé de mission au niveau des relations internationales du médiateur administratif et un poste de chargé de mission relatif aux aspects fonciers, vu la masse importante de travail ayant trait à ces deux domaines d'action du médiateur administratif<sup>361</sup>.

Par ailleurs, la situation des agents des services du médiateur administratif souffre de quelques problèmes. Ceux-ci ne reçoivent pas, à l'instar des agents appartenant à la Présidence de la République et des institutions qui lui sont rattachées, de la prime présidentielle. Dans son rapport de 2013, le médiateur rappelle ce fait et appelle à régler la situation de son personnel.

Manque de formation du personnel du médiateur administratif. La stratégie de travail des services du médiateur administratif de 2015, appelle sous le point « Carence des mécanismes d'accueil » à permettre aux ressources humaines de l'institution de suivre des sessions de formation dans les domaines ayant trait à leurs spécialisations telles que l'accueil, la conciliation, les critères de performance des services administratifs et la gouvernance<sup>362</sup>. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, appelle dans cet ordre d'idées à promouvoir le budget du médiateur afin de lui permettre de former ses agents dans les domaines ayant trait aux mécanismes de conciliation, à la bonne gouvernance, en informatique et en langue anglaise<sup>363</sup>.

Le budget des services du médiateur administratif est rattaché pour ordre au budget général de l'Etat ; il relève du budget de la Présidence de la République. Ce budget est composé des recettes provenant des crédits prévus au budget général de l'Etat et des dépenses de gestion dont

---

<sup>361</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>362</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

<sup>363</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

notamment les traitements, salaires et indemnités alloués aux agents ainsi que les dépenses de gestion administrative. Le médiateur est l'ordonnateur du budget. Il peut déléguer sa signature.<sup>364</sup>

Le budget qui lui est alloué reste néanmoins incapable de lui permettre de mener à bien sa mission.

Année	Budget alloué <sup>365</sup>
2013	240.500 TND
2014	279.000 TND
2015	236.000 TND

Face à cette situation, il est vraiment curieux de ne trouver ni dans le rapport de 2013 ni dans la stratégie rédigée en 2015 aucune recommandation en vue d'augmenter le budget de cette institution malgré le fait que la stratégie signale en guise des « besoins humains, financiers et logistiques actuels » deux points en relation avec le budget : les besoins au niveau des cadres administratifs que l'institution a soulevé lors de sa proposition du budget de 2015 et le manque au niveau de l'équipement informatique ainsi que la nécessité d'aménager un local approprié à une institution qui relève des institutions souveraines quasi-juridictionnelles de l'Etat<sup>366</sup>.

**Relation avec l'administration.** En pratique et vu, surtout, l'absence de magistrature légale des services du médiateur administratif sur les autorités publiques et le retard dans la mise en œuvre du mécanisme des correspondants du médiateur administratif dans les administrations, la relation du médiateur administratif avec l'administration est toujours problématique. « *Face au médiateur, l'administration utilise souvent des moyens détournés et agit en qualité de justiciable plutôt qu'en qualité d'Administration* », déclare Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud<sup>367</sup>.

La première difficulté à laquelle est confronté le médiateur qu'évoque Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud dans une interview est en effet le silence de l'administration par rapport aux demandes qui lui parviennent des services du médiateur administratif, d'une part et la longueur des procédures et la bureaucratie qui empêchent de répondre aux requêtes des citoyens dans des délais raisonnables<sup>368</sup>. Le médiateur administratif lui-même est souvent confronté au silence de l'administration qui ne donne à ses requêtes aucune suite. Quand l'administration répond aux requêtes du médiateur, ses réponses attestent souvent d'une négligence et d'une légèreté du traitement réservé au dossier ; les questions directes qui lui sont adressées par le médiateur trouvent

<sup>364</sup> Art. 18 du décret n° 96-1126. V. également l'art. 4 de la loi de 1993.

<sup>365</sup> En USD : 2013 : 135.603 ; 2014 : 157.311 ; 2015 : 109.427,30

<sup>366</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>367</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>368</sup> « Le médiateur administratif Fatma Zahra Ben Mahmoud dans une interview exclusive à Essarih », Interviewée par Mounira Mathlouthi, Le quotidien Essarih, Mercredi 29 avril 2015.

rarement de réponses<sup>369</sup>. Après la révolution du 14 janvier 2011, la situation a empiré. La régression enregistrée dans le taux de réponse aux requêtes du médiateur administratif trouve ses raisons dans le relâchement général qu'a connu l'administration, d'une part et dans la régression de la magistrature morale de la présidence de la République à laquelle est rattachée cette institution, d'autre part. En 2013, au niveau central, 675 dossiers ont été enregistrés (dont 538 déposés en 2013 et 137 en suivi depuis 2012). Après avoir soustrait 43 dossiers qui ne relèvent pas de leur compétence, les services centraux du médiateur administratif ont traité 331 dossiers. L'administration a donné une réponse positive à 99 dossiers. Elle a refusé l'intervention du médiateur pour 150 dossiers avec des justifications raisonnables parfois mais parfois non raisonnables et non fondées. 18 dossiers parmi ceux enregistrés en 2013, restent toujours en suivi.

	2012	2013
Dossiers auxquels l'administration a donné une suite favorable	29,56%	30%
Dossiers à propos desquels l'administration a refusé l'intervention du médiateur	35, 22%	45, 45%
Dossiers en suivi	35, 22%	24,55%

Tableau<sup>370</sup> : Statistiques des suites données par l'administration aux requêtes du médiateur.

Au niveau régional, la situation est très proche, quoique relativement meilleure. Selon les statistiques de 2013, 35% des dossiers enregistrés ont reçu une réponse favorable de la part de l'administration contre 35% de dossiers à propos desquels l'administration a refusé l'intervention du médiateur et 28% toujours en suivi<sup>371</sup>.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du médiateur ?*

Note : 25

Il est à signaler d'emblée que l'indépendance du médiateur reste un leurre tant que cette institution se présente sous la forme d'un établissement public administratif.

<sup>369</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>370</sup> Les données statistiques sont tirées du rapport de 2013

<sup>371</sup> Données tirées du rapport de 2013.

Le médiateur est nommé par décret<sup>372</sup>, évidemment présidentiel (art. 55 de la Constitution de 1959, art. de la Constitution de 2014), il exerce ses fonctions auprès du Président de la République<sup>373</sup>. La nomination de ses représentants régionaux se fait également par décret<sup>374</sup>. Cette situation crée à son égard une dépendance certaine par rapport au Président de la République et range le médiateur tunisien dans la catégorie des *executives ombudsman*, moins indépendants que les ombudsman parlementaires<sup>375</sup>. Un projet de loi préparé par les services du médiateur administratif prévoit sa nomination conjointe par le Président de la République et le chef de gouvernement. La question a **été discutée à l'Assemblée des Représentants du Peuple**, mais il paraît que le choix va vers le maintien de sa nomination par le Président de la République. Affaire à suivre !

Afin de lui assurer une certaine indépendance la loi n° 2002-21 est venue ajouter à l'article 2 de la loi de 1993 un paragraphe 3 qui dispose **qu'« au cours de l'examen des (...) requêtes, le médiateur administratif ne reçoit d'injonction d'aucune autorité publique »**. La même loi ajoute à l'article 1<sup>er</sup> de la loi 1993 un paragraphe 2 qui dispose que « le médiateur administratif est nommé pour une période de cinq ans renouvelable ». Présentée comme une garantie de son indépendance<sup>376</sup>, cette **nouvelle disposition pose cependant de sérieux problèmes à ce propos**. D'abord, la possibilité de renouveler son mandat crée une situation de dépendance du médiateur par rapport à son autorité de nomination. En plus, la loi ne précise **nullement jusqu'à combien de fois ce mandat cesse de pouvoir être renouvelé**. D'après Mme Najet Garbi Kadri<sup>377</sup> l'une des recommandations contenues dans le rapport de 2014 est de fixer le terme des mandats du médiateur administratif. Cette situation est d'autant plus alarmante qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne soulève la question des conditions d'aptitude aux fonctions de médiateur, ce qui donne à son autorité de nomination un pouvoir d'appréciation très étendu et incontrôlable. Dans certains pays qui ont adopté le système de l'*executive ombudsman* (France, Espagne, Iles Maurice), le médiateur administratif, nommé par l'exécutif, est néanmoins entouré de plusieurs garanties ayant trait à sa désignation et à l'exercice de ses fonctions.

## b. Indépendance (Pratique) :

*Le médiateur est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?*

Note : 50

Avant la révolution, il a été constaté que la plupart de ceux qui ont été nommé au poste de médiateur administratif ont été des personnalités connues pour leur engagement partisan et politique et leur

<sup>372</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1993 et art. 1<sup>er</sup> du décret 96-1126.

<sup>373</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret 96-1126.

<sup>374</sup> Art. 2 bis de la loi 93-51, ajouté par la loi n° 2000-16.

<sup>375</sup> Mounir Ben Azzoun, *Le médiateur administratif*, Mémoire de fin d'études, Ecole supérieure de la magistrature, 2001, p. 16.

<sup>376</sup> V. [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>377</sup> Interviewée le 16 septembre 2014.

loyauté pour le pouvoir en place, à tel point qu'on ne pouvait parler d'aucune forme d'indépendance réelle par rapport au pouvoir exécutif et au Président de la République<sup>378</sup>. Pour ne s'en tenir qu'aux trois premiers médiateurs administratifs, il est notoire qu'ils ont tous occupé des emplois fonctionnels au sein de l'administration, l'un d'entre-eux était même ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative<sup>379</sup>.

Cette situation semble être dépassée après la révolution. Les deux derniers médiateurs nommés sont des magistrats. L'actuel médiateur administratif, Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud occupait auparavant la fonction de présidente du Tribunal de première instance de Tunis. Celle-ci nous confirme que, depuis la révolution, la Présidence de la République n'intervient guère dans l'activité du médiateur administratif et que son choix de la personne qui occuperait le poste de médiateur administratif semblent être basé sur des critères objectifs<sup>380</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision du médiateur ?*

Note : 25

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ne permettent pas aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision du médiateur.

Le décret de 1996 ne prévoit pour le médiateur administratif que l'obligation de présenter au Président de la République un rapport annuel de son activité qui contient un bilan de son activité, la proposition des mesures qu'il estime de nature à améliorer le fonctionnement de l'administration et les suggestions des modifications qu'il juge utiles d'apporter aux lois et règlements en vigueur<sup>381</sup>. La nature interne de ce rapport s'oppose à la possibilité d'informer les citoyens de l'action du médiateur administratif. Dans son rapport de 2013, le médiateur administratif recommande de lui permettre de publier son rapport annuel au public<sup>382</sup>. La même recommandation est réitérée dans sa stratégie d'action rédigée en 2015. Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, qui insiste sur le fait que la loi n'interdit pas la publication des rapports du médiateur administratif, nous confie que l'autorisation de publier les rapports des services du médiateur administratif a été, quand même, signée de la part du Président de la République lors de sa réception du rapport de 2013<sup>383</sup>. Sur cette base, les services

<sup>378</sup> Mounir Ben Azzoun, *Le médiateur administratif*, Mémoire de fin d'études, Ecole supérieure de la magistrature, 2001, p. 18.

<sup>379</sup> V. « Le statut du médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie » <http://bit.ly/2aQVYH4>

<sup>380</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>381</sup> Art. 9 du décret n° 96-1126.

<sup>382</sup> Rapport 2013, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

<sup>383</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

du médiateur administratif s'apprêtent à publier leurs rapports annuels, in extenso, sur le site internet du médiateur administratif.

#### b. Transparence (pratique) :

*Les actions et les processus de décision du médiateur sont-ils effectivement transparents ?*

Note : 75

En ce qui concerne son rapport annuel, le médiateur n'a pas cessé de réitérer la recommandation de lui permettre de publier ce dernier au public.

Le rapport de 2013 a été pour la première fois de l'histoire de l'institution présenté à trois autorités : d'abord, au Président de la République, le 3 octobre 2014, ensuite, au Chef du gouvernement le 9 octobre 2014 et enfin au Président de l'Assemblée nationale constituante, le 14 octobre 2014. La transformation du paysage institutionnel après la révolution explique dans une large mesure ce comportement.

Le site du médiateur administratif ([www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)) relancé depuis le 18 décembre 2014 contient des fragments importants du rapport annuel du médiateur administratif de 2013, ainsi que des informations actualisées sur les activités du médiateur administratif.

Par ailleurs, afin de promouvoir la transparence de son action le médiateur administratif a organisé, le 28 avril 2015, dans son local, une conférence intitulée « *Le médiateur administratif : le présent et le futur* » à laquelle il a convié les composantes de la société civile. Ce type de conférences entre dans le cadre des recommandations formulées dans le rapport de 2013 au niveau de la communication et qui tournent autour des points suivants :

- ✓ La publication du rapport annuel au public.
- ✓ L'organisation d'un colloque international annuel sur une thématique en relation avec le rôle des institutions de médiation (au cours du mois de décembre, mois de création de l'institution et de la déclaration universelle des droits de l'Homme).
- ✓ La publication d'une lettre d'information trimestrielle de deux pages en vue d'informer le public sur la nature des requêtes traitées par le médiateur administratif et des procédures et nouvelles réglementations et d'approfondir le débat sur les questions ayant trait à l'équité et la médiation administrative.
- ✓ Le lancement d'une émission médiatique d'information sur l'administration et ses différents organismes et institutions ainsi que sur les procédures administratives et les services qu'elle propose aux citoyens afin de promouvoir la culture administrative au sein du grand public.
- ✓ Le développement des formes du discours médiatique institutionnel et son contenu afin qu'il devienne plus proche de la réalité des citoyens et de leurs ambitions.



Il apparaît clairement que ce plan d'action peine encore à être réalisé dans toutes ses dimensions, mais il n'en demeure pas moins que les services du médiateur administratif persistent à le promouvoir à travers leur stratégie d'action rédigée en 2015 et qui contient dans la rubrique relative aux réformes à moyen terme la promotion des médias institutionnels et l'élargissement du champ de l'écoute et du dialogue à travers la coopération avec les composantes de la société civile (considérées comme antennes d'écoute et force de proposition) et des partis politiques (considérées comme relais auprès des pouvoirs publics, notamment l'instance législative).

Néanmoins, il est notoire qu'au niveau pratique **les citoyens ignorent toujours l'utilité et les avantages** que leur procure le recours au médiateur administratif<sup>384</sup> en cas de litige qui les oppose à l'administration, ce qui nécessite, comme le recommande la stratégie d'action rédigée en 2015, de mettre en place un plan de communication à même faire **connaître l'institution** au près des citoyens.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur prévoient-elles que le médiateur réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 00

Les textes législatifs et réglementaires ne prévoient expressément aucune forme de contrôle sur le médiateur administratif. **Aucun dispositif légal n'est prévu afin de permettre que le médiateur administratif réponde de ses actes et de ses décisions.**

Exerçant sa fonction auprès du Président de la République et chargé de présenter un rapport annuel à celui-ci, la seule possibilité de contrôle imaginable des actes et des décisions du médiateur administratif est celle que pourrait exercer le Président de la République, son autorité de nomination. En application de la règle du parallélisme des formes et des procédures, tant que les textes demeurent silencieux sur la question de la fin du mandat du médiateur, nous pouvons dire que la fin du mandat du médiateur se fait également par décret présidentiel, lequel décret de fin de mandat pourrait sanctionner pour des raisons liées à ses actes et ses décisions un médiateur en cours de son mandat. En pratique, cependant, la fin de mandat du médiateur administratif s'est toujours faite par la nomination d'un nouveau médiateur<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> MAAOUIA (Amel), Administrateur-Administré, Quelle communication pour une médiation ? Etude sur la fonction communication au sein du Médiateur administratif tunisien, Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunis, 2002, passim.

<sup>385</sup> « Le statut du médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie » <http://bit.ly/2b4gmUL> p. 4.

## b. Redevabilité (pratique) :

*Dans quelle mesure le médiateur rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 00

Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud le confirme : « je ne rends compte à personne »<sup>386</sup>. Le médiateur administratif est certes sous la tutelle financière de la Présidence de la République, mais il bénéficie par rapport à cette institution d'une certaine indépendance fonctionnelle. Ces critiques s'adressent à elle comme s'adressent à toute autre administration. Aucune forme de redevabilité n'est prévue pour le médiateur administratif.

## 5. Dispositifs visant à garantir l'intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

*Existe-t-il des règles législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du médiateur ?*

Note : 00

Au niveau des textes juridiques, **aucune règle visant à garantir l'intégrité du médiateur n'est** prévue. Il n'existe ni de règle qui fixe les incompatibilités avec la fonction de médiateur ni de règle qui prévoit le conflit d'intérêts. La stratégie d'action du médiateur administratif rédigée en 2015, recommande de préciser au niveau des textes juridiques qui régissent l'institution, les conditions de nomination dans la fonction de médiateur administratif, en insistant sur la condition de neutralité en exigeant la non-appartenance à un parti politique et une série d'incompatibilités.

Il est également à signaler que le médiateur administratif ne bénéficie pas de l'immunité à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il n'est pas obligé de faire une déclaration personnelle de son patrimoine au début de ses fonctions.

La seule obligation expressément exigée par les textes est celle relative au secret professionnel pour tout ce qui concerne les faits et informations dont le médiateur et ses agents ont eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, laquelle obligation demeure même après la cessation de leurs fonctions<sup>387</sup>.

### b. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'intégrité du médiateur est-elle effectivement garantie ?*

<sup>386</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

<sup>387</sup> Art. 11 du décret n° 96-1126.

Note : 00

Au niveau de la pratique, l'intégrité du médiateur reste fonction de la situation politique du pays et des rapports de force entre les pouvoirs étatiques, tant que les garanties juridiques font défaut.

## 6. Rôle-investigation (pratique) :

*Le médiateur traite-t-il les plaintes et réclamations qui lui sont adressées de manière active et efficace ?*

Note : 50

**Le citoyen peut s'adresser directement au médiateur administratif.** Les réclamations adressées au médiateur doivent être présentées sur requête signée avec exposé clair des parties au conflit, des demandes du requérant et de son intérêt direct pour agir. La requête doit être accompagnée des documents justifiant l'épuisement des démarches administratives préliminaires<sup>388</sup>. Aucune formalité n'est exigée pour sa saisine, laquelle pouvant se faire par la présence du requérant au siège des services du médiateur administratif, par l'envoi d'une lettre par la voie postale ou par le fax ou même par la messagerie électronique<sup>389</sup>.

Le médiateur peut convoquer les requérants pour audition et pour complément d'information avant de procéder à l'étude du dossier et d'entamer les démarches de médiation<sup>390</sup>.

Les services du médiateur procèdent à un premier examen du dossier, convoquent éventuellement le requérant et invitent l'administration à justifier sa position. Le médiateur a toute la latitude pour exiger une réponse dans un délai déterminé.

Lorsque l'administration reconnaît l'erreur et procède au rétablissement de la situation, le requérant en est informé et le dossier classé. Il en est de même lorsque les justifications de l'administration paraissent convaincantes.

Cependant, lorsque le requérant conteste les arguments présentés les services du médiateur procèdent aux vérifications nécessaires soit par leurs propres moyens ou par tout organisme de contrôle compétent.

Enfin, lorsque la réclamation lui paraît justifiée, le médiateur fait les recommandations qui lui paraissent à même de régler les problèmes dont il est saisi.

---

<sup>388</sup> Art. 3 du décret n° 96-1126.

<sup>389</sup> V. [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

<sup>390</sup> Art. 7 al. 1 du décret n° 96-1126.

La fonction du médiateur introduit dans la réglementation **la notion d'équité**. Lorsqu'il lui apparaît à l'occasion d'une sollicitation, que l'application des dispositions législatives et réglementaires aboutit à une solution inéquitable, le médiateur peut recommander une solution pour régler en équité la situation du requérant. Devant des cas épineux, le médiateur fait appel à l'arbitrage du Président de la République.

Par rapport aux modèles de l'Ombudsman dans le monde qui conçoivent le médiateur comme un arbitre et conciliateur, « la Tunisie, de son côté a mis en place une institution typiquement tunisienne privilégiant la conciliation par rapport à l'arbitrage et la sollicitation par rapport à l'injonction »<sup>391</sup>.

Malgré la situation critique qui les oppose à l'administration et le nombre important des dossiers auxquels celle-ci s'abstient de répondre<sup>392</sup>, les services du médiateur administratif ont ces derniers temps **tenté de développer leur action en s'appuyant sur l'investigation** et l'action de terrain en vue de régler les litiges qui leur sont soumis. Ils ont effectué quand c'est nécessaire, des visites au sein des administrations concernées et organisé des entretiens réunissant les différents intervenants y compris le requérant afin de parvenir aux meilleurs résultats<sup>393</sup>. « On a constaté, d'après la stratégie d'action du médiateur rédigée en janvier 2015, que (suite à ces démarches) et depuis à peu près deux mois une transformation positive dans la considération de l'administration des requêtes du médiateur qui désormais trouve auprès de l'administration plus d'intérêt. L'administration a elle-même trouvé dans le médiateur un organisme d'assistance dans le règlement amiable des différends, ce qui a fait qu'un grand nombre de requêtes finissent aujourd'hui par trouver de bons arrangements. Cette situation a contribué à améliorer l'image du médiateur administratif aux yeux du citoyen »<sup>394</sup>.

## 7. Rôle-Promotion des bonnes pratiques (pratique) :

*Le médiateur agit-il de manière efficace pour sensibiliser l'administration et le public à l'importance des bonnes pratiques et de l'éthique ?*

Note : 00

Dans ce cadre, l'action du médiateur administratif reste rudimentaire. La stratégie de communication du médiateur est surtout tournée vers la promotion de cette institution auprès du public et de l'administration elle-même.

<sup>391</sup> MAAOUIA (Amel), *op. cit.*, p. 58.

<sup>392</sup> V. supra.

<sup>393</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

<sup>394</sup> V. « Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn)

Les difficultés inhérentes à son action journalière et la carence de ses moyens empêchent le médiateur de susciter et promouvoir des initiatives publiques et privées dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'éthique et de jouer pleinement son rôle dans la réforme générale du système administratif<sup>395</sup>.

Les services du médiateur sont conscients de l'importance de ce volet dans l'action du médiateur administratif, mais estiment qu'il ne s'agit pas dans l'état actuel de l'institution d'une priorité<sup>396</sup>.

### Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait réformer le statut juridique des services du médiateur administratif et les transformer en une AAI avec une mission plus large, des pouvoirs plus étendus et des ressources plus conséquentes.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait réviser les conditions de nomination du médiateur administratif dans le sens de lui garantir **plus d'intégrité et d'indépendance**.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait renforcer les capacités du personnel du médiateur administratif.
- ✓ Les services du médiateur administratif devrait mettre en place un code de conduite du personnel des services du médiateur administratif.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait prévoir une forme de redevabilité du médiateur administratif au Parlement.
- ✓ Les services du médiateur administratif devraient mettre en place une stratégie de communication tant avec les citoyens **qu'avec l'administration**.
- ✓ Les services du médiateur administratif devraient publier le rapport annuel du médiateur dans sa version complète.

---

<sup>395</sup> V. sur cet aspect, BACCOUCHE (N.), « Réflexions sur le rôle du médiateur administratif dans la réforme administrative globale » (en arabe), *Première conférence du médiateur administratif*, Ecole nationale d'administration, 17 décembre 1997, Imprimerie officielle de la République tunisienne, 1998, pp. 37-73.

<sup>396</sup> Mme Fatma Zahra Ben Mahmoud, le médiateur administratif, interview, le 11/8/2015.

# **8. Les Juridictions**

## **Financières : La cours des Compte**

## 8. Les Juridictions Financières : La cour des Comptes

### Résumé :

La Cour des comptes (ci-après, CC) est un organe collégial de contrôle externe de nature juridictionnelle, exerçant un contrôle financier *a posteriori* sur les dépenses de l'Etat.

Généralement parlant, la CC dispose des ressources financières et humaines appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle. Néanmoins, le cadre structurel de la Cour reste caractérisé par une rigidité qui l'empêche d'assurer pleinement son rôle.

Considérée comme faisant partie du pouvoir judiciaire par la constitution de 2014, l'indépendance de la cour est aujourd'hui garantie par la plus haute norme juridique de l'Etat. Néanmoins, l'état actuel des textes juridiques qui régissent la cour montre que son cadre humain est fortement lié à l'administration. Son intégrité assurée par certaines règles juridiques rudimentaires gagnerait cependant à être renforcée.

La Cour est actuellement en train de travailler sur la refonte des textes législatifs et réglementaires qui cadrent son action. Cette révision va dans le sens de la consolidation de sa nouvelle position dans le paysage institutionnel et du renforcement de l'approche participative et constructive de son action afin de se conformer aux standards internationaux régissant les organes de contrôle financier dans le monde.

La Cour des comptes			
Note globale du pilier : 61/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	NA	50
	Indépendance	50	75
Gouvernance	Transparence	75	75
	Redevabilité	50	75
	Intégrité	50	75
Rôle	Efficacité des audits	50	
	Amélioration de la gestion financière	50	



## Structure et organisation :

La Cour des comptes est un organe collégial de contrôle externe de nature juridictionnelle, exerçant un contrôle financier *a posteriori* sur les dépenses de l'Etat. Créée par la Constitution de 1959, la CC est « chargée de vérifier les comptes de l'Etat et d'en adresser rapport au Président de la République et à l'Assemblée Nationale »<sup>397</sup>. La Constitution de 2014 en fait la juridiction « compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics »<sup>398</sup>.

Instituée par la loi n° 68-8 du 8 mars 1968<sup>399</sup>, ce n'est qu'en 1971<sup>400</sup> que fut installée la Cour avec seulement une de ses chambres, celle des finances publiques, la deuxième, celle relative aux entreprises publiques ne le fut qu'en 1982<sup>401</sup>.

Après le 14 janvier, La CC a conservé sa position au sein du tissu institutionnel de l'Etat tunisien selon le décret-loi n°14 du 23 Mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. L'Assemblée nationale constituante lui a reconduit les mêmes prérogatives en adoptant la loi constituante n°6 régissant les pouvoirs publics et notamment l'article 23 du chapitre consacré au pouvoir judiciaire. Il lui a été ajouté la mission de la sanction des fautes de gestion qui était du ressort de la cour de discipline financière instituée par la loi n° 74-1985 du 20 juillet 1985 et la mission d'aide et d'assistance aux pouvoirs législatif et exécutif en matière de contrôle de l'exécution de la loi des finances.

Il est aussi octroyé à la Cour des comptes.

L'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes sont actuellement régis par :

-L'article 117 de la constitution de 2014 ;

-La loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, modifiée et complétée par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970, la loi n° 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique n°2001-75 du 17 juillet 2001, et la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008 ;

-Le décret-loi n°70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par la loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes tel qu'il a été modifié et complété par le décret-loi n°74-

<sup>397</sup> Art. 57 ancien de la Constitution de 1959.

<sup>398</sup> Art. 117 de la Constitution du 27 janvier 2014.

<sup>399</sup> JORT des 8-12 mars 1968, pp. 250-254.

<sup>400</sup> Décret n° 71-218 du 29 mai 1971 relatif au fonctionnement de la CC, JORT du 4-8 juin 1971, pp. 704-707

<sup>401</sup> Décret n° 82-528 du 17 mars 1982 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la chambre des entreprises publiques à la Cour des comptes, JORT n° 21 du 26 mars 1982, pp. 738 et ss.

18 du 24 octobre 1974, par la loi n°81-3 du 23 janvier 1981, la loi n°86- 76 du 28 juillet 1986, la loi organique n°90-83 du 29 octobre 1990 et par la loi organique n°2001-77 du 24 juillet 2001.

La loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008 lui a reconnu un champ d'intervention étendu. La Cour est en effet compétente pour examiner les comptes et apprécier la gestion de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous organismes dans lesquelles l'Etat, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital.

En outre, la Cour apprécie les résultats de l'aide économique et financière que les organismes cités plus haut accordent aux associations, mutuelles, entreprises et organismes privés quelle que soit leur dénomination.

En plus de ses prérogatives concernant le contrôle sur les finances des partis politiques, la Cour est habilitée à mener des missions d'audit des comptes d'institutions ou d'organisations internationales.

La Cour est également dépositaire des déclarations des biens des membres du Gouvernement et de certaines catégories d'agents publics conformément à la loi n°87-17 du 17 avril 1987.

### 1. Ressources (pratique) :

*La Cour des comptes dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 50

Généralement parlant, la CC dispose des ressources financières et humaines appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle. Néanmoins, le cadre structurel de la Cour reste caractérisé par une rigidité qui l'empêche d'assurer pleinement son rôle.

Le budget de la cour qui s'élevait en 2012 à 7.863.290 DT (environ 3.931.000 euros) a été augmenté de 2.889.122 DT (environ 1.440.000 euros) pour s'élever en 2013 à 10.752.412 DT (environ 5.375.000 euros), soit une augmentation de 36,74%. A la fin de l'année 2013, la cour a enregistré un reliquat de 329.400 DT (environ 165.000 euros). La Cour a demandé dans son vingt-huitième rapport annuel l'autorisation de l'utilisation de ce reliquat pendant l'exercice 2014 pour faire face aux nouvelles dépenses engendrées par la création de nouvelles chambres centrales et la mise en place du

système d'intranet<sup>402</sup>. Il est néanmoins à signaler que 85% des dépenses de la cour vont aux salaires de ses membres<sup>403</sup>. Ceci fait que la cour manque toujours de moyens logistiques.

Mme Fadhila Gargouri, Présidente de Chambre à la CC signale que ce manque est surtout sensible au niveau des véhicules dont la cour a besoin afin d'assurer ses missions de contrôle. Durant la mission de contrôle de la campagne électorale, la cour s'est en effet trouvée en manque de véhicules. Il a fallu l'intervention de la présidence du gouvernement qui lui a procuré certaines voitures pour qu'elle réussisse sa mission<sup>404</sup>.

Les ressources humaines de la Cour ont été développées de façon remarquable ces dernières années. Après la révolution, la loi organique relative au statut des membres de la Cour a été modifiée pour permettre à des compétences diversifiées de participer aux concours de recrutements. Aussi « la Cour a entamé une campagne de recrutement inégalée dans toute son histoire et qui a permis d'embaucher plus de 40 conseillers adjoints en l'espace de deux ans »<sup>405</sup>. Mme Gargouri nous fait savoir que durant 2014-2015, il y a eu des départs à la retraite, mais il y a eu en contrepartie un bon nombre de recrutements principalement parmi les élèves du cycle supérieur de l'ENA. Actuellement, le nombre des magistrats de la cour s'élève à 150 juges<sup>406</sup>. Le tableau suivant permet d'apprécier cette évolution.

	2011	2012	2013	Fin 2015
LES MAGISTRATS	96	105	143	150 <sup>407</sup>
LES AGENTS	111	111	127	

Tb. : Evolution du personnel de la CC 2011-2013. Source (pour les années 2011-2012 et 2013) : Vingt-huitième rapport annuel de la CC

« L'évolution du nombre du personnel de la cour est importante, affirme Mme Gargouri, mais elle ne permet toujours pas de faire face aux besoins de la cour qui ne cessent d'augmenter. »<sup>408</sup>

Le personnel de la Cour bénéficie d'une formation continue intensive. En 2013, la Cour a organisé, dans le cadre de programmes de formation divers, 60 sessions de formation dont 43 pour les juges

<sup>402</sup> Cour des comptes, Vingt-huitième rapport de la Cour des comptes, 2012-2013.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Entretien avec Mme Fadhila Gargouri, Présidente de chambre à la CC, 30/10/2015.

<sup>405</sup> www.courdescomptes.nat.tn.

<sup>406</sup> Entretien avec Mme Fadhila Gargouri, *op. cit.*

<sup>407</sup> Commentaires de la CC sur un rapport effectué par I Watch, 16 mai 2016.

<sup>408</sup> Entretien avec Mme Fadhila Gargouri, *op. cit.*

et 17 pour les agents de l'administration. 174 membres de la Cour ont bénéficié de ces programmes de formation qui se sont étalés sur 102 jours.

Les formations à l'adresse des juges ont tourné autour de thématiques diverses dont l'étude des risques, le système de contrôle interne, la privatisation des services publics et les modes de leur contrôle, le rôle de la CC dans la lutte contre la corruption, les standards internationaux de contrôle et le contrôle sur les systèmes informatisés. Par ailleurs, 30 membres du personnel de la Cour ont effectué, courant 2013, des visites de formation en France, en Grande-Bretagne et au Portugal<sup>409</sup>.

Malgré ces avancées considérables au niveau des ressources financières et humaines, le cadre structurel de la CC reste caractérisé par une rigidité qui n'est pas de nature à faciliter le travail de la Cour.

La composition des chambres de la Cour est entièrement laissée à la discrétion du Premier président<sup>410</sup>.

Les chambres de la Cour, composées de magistrats de catégories différentes, ne se présentent pas comme des formations homogènes<sup>411</sup>. Leur travail a été pendant longtemps caractérisé par un « cloisonnement entre [...] deux types de contrôle », chaque type étant exercé, selon la nature de l'organisme contrôlé, par un nombre de chambres de façon exclusive<sup>412</sup>. Aujourd'hui, pour pallier à cette insuffisance, Une répartition des compétences des chambres de façon sectorielle a été mise en place. Actuellement le plan stratégique de la cour pour 2008-2012 mis à jour et reconduit jusqu'à 2014 contient un projet de révision de la répartition des tâches entre les chambres centrales dont le but est d'assurer entre elles un partage équitable des compétences.

Avec l'encombrement que la cour a connu ces dernières années, le contrôle efficace des finances publiques est devenu une mission plus difficile à réaliser. Ceci a amené à la création de trois nouvelles chambres centrales qui permettraient de faire face à l'accroissement des missions de contrôle assurées par la cour.

Avec l'augmentation du nombre des chambres centrales de la cour, la question de l'octroi à la cour d'un local qui serait vaste et moderne s'inscrit désormais dans l'ordre des priorités de la cour signalées dans son vingt-huitième rapport d'activité. En effet, la situation actuelle de la cour se caractérise par l'effritement des organismes centraux et l'étréitesse des locaux qui n'arrivent plus à

---

<sup>409</sup> Informations tirées du vingt-huitième rapport annuel de la CC.

<sup>410</sup> Art. 2 D 71-218 et art. 2 D 82-528.

<sup>411</sup> MAHBOULI (A.), « La Cour des comptes : situation et perspectives », *R.T.D.*, 1985, p. 135.

<sup>412</sup> *Ibid.*, loc. cit.

recevoir le personnel de la cour. Mme Gargouri nous fait savoir que la cour occupe actuellement trois locaux séparés et qu'au sein de chaque local, chaque bureau est occupé par quatre juges<sup>413</sup>.

Les chambres régionales de la Cour sont conçues comme un prolongement de la juridiction centrale<sup>414</sup>. Bien qu'elles réalisent l'objectif de la décentralisation du contrôle des finances de l'Etat, les chambres régionales souffrent de plusieurs maux qui se manifestent au niveau de leur organisation ainsi qu'au niveau de leur compétence. Au niveau de leur organisation, ces chambres présentent une structure inachevée doublée d'un mode de fonctionnement inadapté. Au niveau de leur compétence, le champ large de leur intervention contraste avec le caractère modeste du contrôle qu'elles exercent. Cette situation appelle à repenser le cadre législatif qui régit ces structures afin de permettre à la cour d'exercer sa mission de manière plus efficace<sup>415</sup>.

L'assemblée plénière de la cour se caractérise par une composition lourde regroupant la majorité des membres de la cour à l'exclusion des conseillers adjoints, ce qui est à même de rendre son travail très lent. Cette composition lourde est d'autant plus bloquante que les compétences de cet organe sont très étendues et touchent à la fois aux compétences d'administration et aux activités de contrôle.

La structure lourde et rigide de la cour contraste avec l'ampleur de la tâche confiée à la cour. La cour exerce deux types de contrôle : un contrôle juridictionnel débouchant sur des arrêts et un contrôle administratif débouchant sur de simples recommandations.

Le contrôle juridictionnel de la cour s'exerce non seulement sur les comptables désignés par la loi pour occuper cette fonction (les comptables patents), mais aussi sur ceux qui sans avoir cette qualité se seraient ingérés dans le maniement des deniers publics (les comptables de fait)<sup>416</sup>. Cette situation rend la tâche de la cour très lourde.

Le contrôle extra judiciaire va au-delà des personnes soumises aux règles de la comptabilité publique (les gestionnaires des finances publiques : les comptables publics et les ordonnateurs publics) pour s'étendre à certaines personnes soumises aux règles de la comptabilité privée (les entreprises publiques, les entreprises privées bénéficiant d'une aide publique et les partis politiques

---

<sup>413</sup> Entretien avec Mme Fadila Gargouri, op. cit.

<sup>414</sup> L'article 9 nouveau de la loi n° 68-8 telle que modifiée par la loi organique n° 2001-75 du 17 juillet 2001 dispose que « des chambres régionales de la Cour des comptes peuvent être créées ». Quatre chambres régionales ont été créées depuis. Il s'agit de la chambre régionale de Sousse (Décret n° 2001- 2304 du 2 octobre 2001), de la chambre régionale de Sfax (Décret n° 2003-2635 du 23 décembre 2003), de la chambre régionale de Gafsa (Décret n° 2005-1594 du 23 mai 2005) et de la chambre régionale de Jendouba (Décret n° 2007-2722 du 31 octobre 2007).

<sup>415</sup> V. BEN SAID (F.), *Les chambres régionales de la Cour des comptes*, Mémoire, Faculté de droit de Sfax, 2008-2009.

<sup>416</sup> Art. 4 bis ajouté par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970 à la loi n° 68-8.

outre le fait que le Premier ministre peut décider de soumettre d'autres organismes au contrôle de la cour).

Contrairement au contrôle juridictionnel qui débouche sur la reddition d'arrêts, le contrôle extra-judiciaire donne lieu à l'élaboration de documents qui n'ont pas de force obligatoire. « *Malgré leur caractère recommandataire, ces documents ne sont pas sans importance* »<sup>417</sup>.

Le rapport public annuel contient les observations de la cour relativement à l'exercice budgétaire concerné et les propositions de réformes à introduire afin d'améliorer la gestion des deniers publics.

En plus du rapport annuel, la cour élabore d'autres rapports : rapports de mission, rapport sur la loi de règlement du budget, rapports spécifiques... Elle produit en outre des notes de communication.

Le rapport sur la loi de règlement du budget analyse l'évolution par titre des ressources et des dépenses d'une année à une autre afin de contrôler le niveau d'appréciation des objectifs économiques. Le contenu de ce rapport n'est précisé dans aucun texte juridique.

Ce rapport est accompagné d'une déclaration générale de conformité<sup>418</sup>. Dans ce document la cour s'assure de la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes de gestion des comptables publics. Le rapport sur la loi de règlement du budget constitue donc un instrument pour la cour pour assister le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finance<sup>419</sup>.

Les notes de communication sont des documents internes que la cour utilise pour communiquer avec les organismes contrôlés ou leurs ministères de tutelle. Il s'agit des référés et des notes de parquet. Les référés émanent du Premier président pour les questions auxquelles la cour attache la plus haute importance et s'adressent aux plus hautes autorités administratives (exclusivement les ministres) qui détiennent la compétence nécessaire pour corriger l'anomalie signalée dans le référé. Le référé est également envoyé au ministre des Finances. Certains appellent à étendre la communication du référé aux commissions parlementaires compétentes<sup>420</sup>. Constituant un moyen important pour donner plus d'efficacité au travail de la cour, le référé n'est pas organisé par un cadre juridique qui lui est propre comme en France par exemple.

Les notes de parquet sont élaborées par la CC lors de ses missions de vérification au nom du ministère public. Elles sont utilisées par le ministère public pour attirer l'attention des autorités

---

<sup>417</sup> EL ARBI (A.), *La Cour des comptes en Tunisie*, Mémoire de DEA, FDS, Tunisie, 2002-2003, p. 126.

<sup>418</sup> Art. 79 du décret n° 71-218.

<sup>419</sup> BEN AISSA (M. S.), « Rapport introductif à la conférence sur le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finance avec l'assistance de la Cour des comptes », p. 9.

<sup>420</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 140

administratives sur les errements contraires à la réglementation, pour lancer des enquêtes administratives sur des faits graves ou pour réclamer les documents que les rapporteurs n'ont pu obtenir au cours de l'instruction. Les notes de parquet sont préparées par les rapporteurs chargés de l'instruction qui les proposent au commissaire général du gouvernement qui à son tour décide des suites à leur donner. Ces notes sont envoyées aux ministres, secrétaires généraux et les services extérieurs du ministère des Finances.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La Constitution ou les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Cour des comptes et de son personnel ?*

Note : 50

Notons de prime abord que la Cour des comptes tunisienne fait partie des juridictions qui conservent sur le plan théorique leur indépendance vis-à-vis du parlement et du gouvernement<sup>421</sup>. La relation entre ces pouvoirs s'analyse, en effet, en terme de collaboration.

La nouvelle constitution est venue renforcer la nature judiciaire de la Cour des comptes en changeant d'abord sa dénomination de *Da'ira* (signifiant plutôt chambre) à *Mahkama* (Cour) et en incluant les dispositions qui lui sont relatives dans le chapitre V de la constitution « Le pouvoir judiciaire », ce qui est à même de renforcer son indépendance<sup>422</sup>. La Constitution de 2014 définit la Cour des comptes

<sup>421</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>422</sup> Dans la Constitution de 1959, le constituant n'a pas voulu intégrer la CC (et le TA) dans le chapitre V « pouvoir judiciaire ». Il leur a réservé un chapitre VI « le conseil d'Etat ». Ce choix procède d'une volonté de réserver à l'administration des juridictions rattachées à elle pour ne pas entraver son fonctionnement. Ceci n'a pas empêché M. Mahbouli d'écrire que la CC est « une juridiction financière autonome constituant ainsi un troisième ordre de juridiction : l'ordre financier distinct de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire » (MAHBOULI (A.), *op. cit.*, p. 124 ; V. aussi, BEN AISSA (M. S.), « La Cour des comptes en Tunisie », in. *La CC d'hier à demain*, LGDJ, Paris, 1979, pp. 25-47). L'organisme auquel appartient la CC est le conseil d'Etat, bien qu'il a été prévu par la constitution, il n'a eu aucune existence réelle : il est resté « entre l'existence et l'inexistence » (BEN AISSA (M. S.), « La justice administrative : actualité et perspective » (en arabe), *R.T.D.*, 1994, p. 51)

Le CE a été considéré par le législateur comme un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. 18 L Finance 1973). Il a été rattaché au premier ministre et son budget est divisé en 2 sections (TA-CC) et rattaché pour ordre au budget de l'Etat. Le Premier ministre est l'ordonnateur des dépenses et des recettes du CE (art 18 L Finance 1973). Ceci permet-il une autonomie financière réelle ? Le CE est lié financièrement à l'Etat, collectivité publique. Donc il est financé par les recettes de l'Etat et ne dispose pas de ressources propres. Cette autonomie n'est donc « qu'une façade toute formelle » (MECHICHI (L.), *Le budget de l'Etat en Tunisie*, Thèse, FDSPT, 1993, vol. 1, p. 53). Une situation qui « ne peut qu'accroître la dépendance du conseil, et partant la cour à l'égard du premier ministre » (EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 13). Considérer une institution constitutionnelle comme un établissement public est une situation inadéquate qui ne plaide pas en faveur de son indépendance (BEN ACHOUR (Y), *Droit administratif*, CPU, 2<sup>ème</sup> éd., Tunis, 2000, p. 333).



dans son article 117 qui dispose que : « *La justice financière se compose de la Cour des comptes avec ses différentes instances. La Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence. Elle statue sur la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les méthodes comptables et sanctionne les fautes y afférentes. Elle aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution des lois de finances et la clôture du budget. La Cour établit un rapport général annuel qu'elle transmet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple, au Chef du gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La Cour des comptes établit en cas de besoin des rapports spécifiques qui peuvent être publiés. La loi fixe l'organisation de la Cour des comptes, sa compétence et ses procédures, ainsi que le statut de ses magistrats* ».

Néanmoins, l'état actuel des textes juridiques qui régissent la cour montre que son cadre humain est fortement lié à l'administration, et ce à plusieurs niveaux.

Au niveau du recrutement et de la nomination :

Le corps des membres de la CC est réparti en grades. Il s'agit principalement des conseillers et conseillers adjoints (emploi permanent). En 1986, le grade de conseillers en service extra-ordinaire a été institué (recrutés pour une période ne dépassant pas les 4 années). Le recrutement des membres de la CC constitue un élément de leur rattachement à l'administration.

Les conseillers adjoints sont recrutés, d'abord, par voie de nomination directe parmi les élèves du cycle supérieur de l'ENA<sup>423</sup>. Assimilés à des fonctionnaires, ceux-ci sont formés dans le même institut que les cadres supérieurs de l'administration, ce qui crée « *un sentiment d'appartenance et de subordination pour eux à l'égard de l'administration* »<sup>424</sup>.

Ensuite, ils peuvent être recrutés par voie de nomination directe parmi les élèves ayant accompli leurs études à l'Institut Supérieur de Gestion dans le cadre d'un cycle spécialisé<sup>425</sup> auxquels le législateur a aussi octroyé la qualité d'administrateur.

En outre, ils peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires remplissant certaines conditions par voie de concours<sup>426</sup>.

Enfin, après la modification de 2001, ils peuvent être recrutés parmi les étudiants ayant accompli 6 ans d'études en finances publiques, comptabilité commerciale, gestion, sciences économiques ou

<sup>423</sup> Art. 22 DL 70-6 du 26 septembre 1970 tel que modifié par la LO 2001-77 du 24 juillet 2001.

<sup>424</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 19.

<sup>425</sup> Art. 22 DL 70-6.

<sup>426</sup> *Ibid.*

droit. C'est la seule catégorie de conseillers adjoints qui peut prétendre à une indépendance totale à l'égard de l'administration<sup>427</sup>.

Avant la modification de 2001, 75% des postes étaient réservés aux élèves de l'ENA et de l'ISG et 25% réservés au recrutement de l'extérieur. Ces taux ont été supprimés. Dernièrement, la pratique de la cour révèle un renversement de la situation. En effet, en 2013, 31 nouveaux conseillers adjoints ont été recrutés par voie de concours et 12 ont été nommés parmi les élèves de l'ENA.

Les conseillers composent, quant à eux, le premier grade dans le corps des magistrats de la cour. Ils sont recrutés parmi les conseillers adjoints ayant 6 ans d'ancienneté et inscrits sur une liste d'aptitude arrêtée annuellement par le conseil supérieur<sup>428</sup>. Ils ont donc la même origine administrative que les conseillers adjoints.

Les conseillers en service extra-ordinaire sont recrutés parmi les agents ayant une longue expérience en matière administrative, financière ou technique<sup>429</sup>. Ils sont des administrateurs et préservent cette qualité tout au long de leur passage par la cour. Bien qu'elle présente l'avantage de procurer à la cour des personnes ayant une expérience dans des domaines diversifiés cette possibilité fait entrer à la cour des personnes de l'administration active pouvant tout au long de l'exercice de leur mission à la cour faire prévaloir les intérêts de leur administration d'origine<sup>430</sup>. Il est néanmoins à noter que le recours à ce type de personnel n'était pas très fréquent dans la pratique de la cour. Depuis sa création jusqu'à 2003, un seul conseiller en service extra-ordinaire a été recruté par la cour pour exercer des tâches administratives (ingénieur en informatique)<sup>431</sup>.

La nomination et titularisation dans les grades du personnel de la cour se caractérise aussi par la dépendance à l'égard de l'exécutif. Les différentes catégories du personnel de la cour sont nommées dans leurs grades par décret<sup>432</sup> : un pouvoir de décision accordé au chef de l'exécutif.

Pour les conseillers, leur nomination se fait par décret du Président de la République assisté dans cette tâche par le Premier ministre et le Premier président. Le Premier ministre propose et le président de la cour présente la liste des conseillers adjoints méritant une promotion parmi les membres inscrits sur la liste d'aptitude. L'exigence d'une période de stage pour les conseillers ne peut qu'influencer leur indépendance. En plus, l'inscription sur la liste d'aptitude est conditionnée par une bonne notification par leurs chefs hiérarchiques. Cette pratique paraît à première vue

---

<sup>427</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 22.

<sup>428</sup> Art. 20 du décret-loi n° 70-6 tel que modifié par la loi n° 86-76.

<sup>429</sup> Art. 24bis du DL n° 70-6.

<sup>430</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 23.

<sup>431</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>432</sup> Art. 12 DL 70-6.

normale, mais ce pouvoir de notation relève en réalité de l'autorité de l'exécutif<sup>433</sup>. Cette liste d'aptitude est présentée par le Premier président au Premier ministre qui propose au Président de la République les noms des magistrats pouvant être promus. Celui-ci décide *in fine* de la nomination dans les nouveaux grades.

L'administration joue un rôle décisif tant au niveau de la nomination qu'au niveau de la titularisation. Le conseil supérieur est cantonné dans un simple rôle consultatif.

Malgré les inconvénients du procédé de nomination dans les emplois fonctionnels, il est appliqué en Tunisie dans les fonctions juridictionnelles. Certains membres de la cour peuvent être nommés par l'exécutif dans de tels emplois tant au niveau du siège qu'au niveau du parquet.

Au niveau du siège, à côté des conseillers et conseillers adjoints, certains membres disposant d'un emploi fonctionnel y sont placés.

Au sommet de la hiérarchie, le Premier président est nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les hauts fonctionnaires de l'Etat<sup>434</sup>. La pratique s'est souvent orientée vers la nomination dans ce poste d'un ancien membre du gouvernement. L'autorité administrative est donc investie du pouvoir d'octroi et de retrait discrétionnaire de cet emploi.

A l'intérieur de la hiérarchie, la cour contient parmi ses membres des agents nommés discrétionnairement par l'exécutif. Il s'agit des présidents de chambres et des présidents de sections qui sont nommés par décret présidentiel sur proposition du Premier ministre et présentation du Premier président après consultation du conseil supérieur et sont sous pouvoir de révocation discrétionnaire. Une condition aussi précaire ne peut que les mettre dans une position de dépendance à l'égard de l'exécutif. D'autant plus que le conseil supérieur n'intervient en la matière que par voie consultative. Il faut doter le conseil supérieur d'un pouvoir décisionnel et limiter le rôle de l'exécutif à un « simple habillage juridique »<sup>435</sup> de la décision qu'il prend.

Au niveau du parquet, ses membres sont tous des magistrats disposant d'un emploi fonctionnel nommés discrétionnairement par le gouvernement afin d'assurer sa représentation auprès de la cour. Le parquet comprend parmi ses membres le commissaire général du gouvernement, quatre commissaires de gouvernement près les chambres centrales et un commissaire du gouvernement

---

<sup>433</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 48.

<sup>434</sup> Art. 15 DL 70-6.

<sup>435</sup> V. FELLAH (N.), *Les emplois fonctionnels*, Mémoire de DEA, FSJPST, 1994.

près chaque chambre régionale<sup>436</sup>. Ils sont tous nommés par décret sur proposition du Premier ministre et présentation du Premier président<sup>437</sup>.

Au niveau du déroulement de la carrière **de ce personnel, les garanties d'indépendance apparaissent très limitées**. Le statut des membres de la cour ne comprend que certaines garanties qui restent insuffisantes. Le statut garantit aux membres de la cour une protection spéciale contre les menaces **et attaques dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions**<sup>438</sup>. Il leur procure une **immunité juridictionnelle contre toute poursuite ou arrestation pour crimes et délits**. L'autorisation du conseil supérieur est exigée sauf en cas de flagrant délit<sup>439</sup>. Il institue certaines incompatibilités entre la fonction du juge des comptes et certaines responsabilités politiques (les mandats électifs, la qualité de membre de gouvernement)<sup>440</sup>. Une autre incompatibilité a été instituée par la loi organique n° 88-30 du 3 mai 1988 relative à l'organisation des partis politiques qui a interdit dans son art. 4 l'adhésion des magistrats à un parti. D'autres incompatibilités sont prévues pour séparer la fonction juridictionnelle d'autres fonctions qui peuvent l'affecter : toute fonction publique ou toute activité professionnelle aux salariés à l'exception de l'enseignement et de la recherche et les fonctions de contrôleur financier ou commissaire aux comptes des offices, sociétés nationales ou sociétés où l'Etat ou les collectivités locales détiennent directement ou indirectement une participation au capital.

Ces garanties restent insuffisantes ; **d'autres garanties substantielles manquent aux juges de la CC**.

L'inamovibilité n'est pas prévue pour ces juges. Avec la création des CRC la situation devient dangereuse.

L'inamovibilité peut aussi concerner les emplois fonctionnels et la répartition des magistrats au sein des chambres qui se fait par décision interne du Premier président<sup>441</sup> lequel peut déplacer tout juge qui ne se conforme pas à ses instructions<sup>442</sup>.

La révocation, la suspension et la mise à la retraite ne sont pas entourées des garanties suffisantes. Pour la retraite par exemple, l'âge de la mise à la retraite fixé à 60 ans peut être conduit jusqu'à 65 ans par décret du PR pris sur la base d'un rapport préparé par le Premier ministre<sup>443</sup>. Cette situation consacre clairement la dépendance des juges à l'égard de l'exécutif. Pour la mise hors cadre (afin

---

<sup>436</sup> Art. 1 D 2001-2303 du 2 octobre 2001 fixant le nombre des commissaires du gouvernement près la CC, JORT du 9 octobre 2001, p. 3492.

<sup>437</sup> Art. 27 et 27bis DL 70-6 tel que modifié par la loi 90-83 du 29 octobre 1990, JORT n° 70 du 2 novembre 1990, p. 1573.

<sup>438</sup> Art. 5 loi 70-6.

<sup>439</sup> Art. 4 DL 70-6.

<sup>440</sup> Art. 28 DL 70-6.

<sup>441</sup> Art. 14 DL 70-6.

<sup>442</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 38.

<sup>443</sup> Art. 44 DL 70-6.

d'exercer un mandat électif ou la fonction de membre de gouvernement), cette décision appartient aussi à l'exécutif puisqu'elle est prononcée par arrêté du Premier ministre. Le conseil supérieur est exclu de cette procédure.

Certaines positions comme le détachement sont incompatibles avec la fonction de juge. Les membres de la CC peuvent la quitter pour une période déterminée vers les administrations publiques. Bien qu'elle procure au juge de l'expérience, cette position risque de toucher à son indépendance. « Pendant cette période de détachement, le membre détaché peut acquérir un sentiment de fidélité à l'égard de l'administration auprès de laquelle il a été détaché. Comment peut-il ultérieurement donc la sanctionner ? »<sup>444</sup>.

La garantie constitutionnelle d'indépendance a néanmoins connu une évolution remarquable. Sous la constitution de 1959, l'indépendance dont parle la constitution ne concerne que les juges judiciaires. La constitution de 2014 quant à elle a inclus la Cour des comptes dans le chapitre relatif au pouvoir judiciaire, ce qui transforme complètement la situation et rend toutes les dispositions générales relatives au pouvoir judiciaire, dont la garantie d'indépendance applicables *ipso facto* à la juridiction financière.

#### b. Indépendance (pratique) :

*Le personnel de la cour peut-ils agir librement sans subir d'interférences externes ?*

Note : 75

Mme Gargouri nie toute interférence politique directe dans l'activité de la Cour que ce soit avant ou après la révolution<sup>445</sup>. En atteste, selon elle, la qualité des rapports de la cour avant la révolution. En effet, les rapports de la cour qui n'étaient pas publiés n'ont pas manqué de révéler les agissements douteux du pouvoir. L'interférence du pouvoir dans l'activité de la cour est toujours selon elle impossible. Car « Ni la programmation ni l'exécution des missions de la cour ne permettent une telle immixtion. C'est aux structures de la cour que revient la tâche d'assurer la qualité et l'indépendance des missions de la cour »<sup>446</sup>. En effet, la programmation des missions de la cour se fait selon un processus interne dont le schéma est le suivant. Le Président de chaque chambre demande aux conseillers de lui présenter des propositions de missions. Puis, chaque chambre arrête 2 propositions de missions verticales (audit d'une institution) et 2 propositions de missions horizontales (audit thématique) dans le cadre de son propre projet de programme qu'elle justifie sur la base d'un pré-diagnostic. Le comité de la programmation et du rapport (actuellement dénommé le G17) examine les projets de programme des 13 chambres et arrête un projet de programme final

<sup>444</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 51.

<sup>445</sup> Entretien avec Mme Fadila Gargouri, *op. cit.*

<sup>446</sup> Ibid.

(qui s'étend désormais sur 3 ans), lequel projet de programme doit être approuvé par l'assemblée générale de la cour. L'exécution des missions se fait également selon la même logique. Après la préparation de son rapport d'audit, la chambre le transmet à l'entité contrôlée qui dispose de 2 mois pour y répondre. Sa réponse passe de nouveau devant la chambre qui compte tenu des remarques de l'entité concernée arrête un projet de synthèse de la mission, lequel projet est transmis au G 17 qui le renvoie à l'entité contrôlée. Celle-ci n'a plus à commenter le rapport d'audit, mais a le droit d'envoyer à la cour une réponse abrégée qui sera annexée au rapport de la cour.

Concernant la question de l'amovibilité des membres de la cour, Mme Gargouri nous fait savoir que malgré le danger théorique que contient cette situation, la pratique a montré que les juges sont loin d'être inquiétés à ce niveau. Le problème s'est posé lors de la création des chambres régionales, mais les déplacements ont été décidés à la lumière de la nécessité du service qui exigeait l'envoi à l'intérieur des juges ayant une certaine expérience. Depuis, une répartition des besoins par chambre est transmise aux candidats dès leur recrutement et est fixée selon des critères objectifs décidés à l'avance. « Ainsi, dès son recrutement, chacun sait où il va aller »<sup>447</sup>. Ceci est de nature à garantir aux juges de la cour une inamovibilité de fait qui ne peut être touchée que sur la base de critères objectifs et compte tenu des nécessités du service.

Conformément aux commentaires adressés par la CC à « I Watch » concernant ce rapport, il est judicieux d'ajouter quelques points relatifs à son indépendance :

Suivant le décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes, la loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes et appuyée par l'article 107 de la Constitution de 2014, la CC est investie de larges pouvoirs dans le choix des sujets de contrôle, leur exécution et l'indépendance de ses membres. Cependant, il s'avère qu'il y a un décalage entre les normes INTOSAI et l'état actuelle de la Cour :

- ✓ Les dispositions en vigueur ne prévoient pas de dispositions actuellement en vigueur sur les modalités de la nomination et la cessation des fonctions du Président de la Cour et elles ne prévoient pas une période prédéterminée pour l'exercice de ses fonctions.
- ✓ La Cour ne jouit pas d'une indépendance financière en termes d'allocation des ressources suffisantes et les moyens d'en disposer sont limités.
- ✓ Elle n'a pas accordée le droit de s'attribuer les ressources nécessaires, elle ne peut que bénéficier des ressources allouées. Il est nécessaire de rappeler que le budget actuel de la CC est rattaché directement à celui de la Présidence de la République, à discuter avec les services de ministère des Finances. De plus, la Cour est soumise au Code de la Comptabilité

<sup>447</sup> Entretien avec Mme Fadila Gargouri, *op. cit.*

Publique et au contrôle fiscal ce qui limite son indépendance et sa liberté d'action. Par conséquent, la CC devient dépendante du pouvoir exécutif.

- ✓ La consécration des nouvelles dispositions constitutionnelles nécessite le respect des critères internationales des organes suprêmes de contrôle financier et de comptabilité permet à la CC de préparer son budget suivant ses propres besoins et de le discuter directement avec la commission compétente de l'ARP pour l'adopter. Dans ce cadre, la CC a préparé un projet de loi relatif à la fixation de sa compétence, sa régulation et ses procédures suivies en incluant des dispositions qui consacrent son indépendance financière et administrative, ce projet de loi est en état d'étude pré-passation du gouvernement à l'ARP.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence en matière de gestion financière et humaine de la Cour des comptes ?*

Note : 75

La transparence des activités de la Cour est garantie par la technique des rapports préparés par la Cour qui peuvent être divisés en deux catégories : Le Rapport public annuel et les rapports publics thématiques.

Le rapport public annuel est institué par l'article 23 de la loi n° 68-8 telle que modifiée par la loi 70-17. En vertu de cet article, la cour est chargée d'établir annuellement un rapport général sur l'exécution des opérations financières retraçant les constatations effectuées par la juridiction et proposant les réformes à introduire. En pratique, ce rapport est préparé tout au long de l'année par un comité *ad hoc*. Au cours de leurs missions de vérification, les rapporteurs proposent aux chambres les observations à introduire dans le rapport. Les chambres présentent le projet audit comité qui décide de l'insertion de ces remarques dans le rapport. L'assemblée plénière arrête le texte définitif du rapport. Le rapport de la CC est très important vu son contenu. Il contient les observations de la cour relativement à différents aspects de la gestion des deniers publics et les propositions de réformes à introduire.

En plus du rapport annuel, la cour élabore d'autres rapports : rapports de mission, rapport sur la loi de règlement du budget, rapports spécifiques, etc.

Le rapport sur la loi de règlement du budget : chaque année la CC établit un rapport sur l'exécution de la loi de Finances. C'est un document technique au contenu très riche comportant des informations précieuses permettant d'éclairer le parlement sur la manière avec laquelle a été exécuté



le budget<sup>448</sup>. Dans ce rapport, la cour observe les écarts entre les prévisions et les réalisations des recettes et des dépenses et évalue les causes de ces écarts. Elle analyse l'évolution par titre des ressources et des dépenses d'une année à une autre afin de contrôler le niveau d'appréciation des objectifs économiques. Le contenu de ce rapport n'est précisé dans aucun texte juridique. La CC s'est inspirée en la matière de son homologue française<sup>449</sup>.

Ce rapport est accompagné d'une déclaration générale de conformité<sup>450</sup>. Dans ce document la cour s'assure de la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes de gestion des comptables publics. Ce contrôle est critiqué puisqu'il se limite au seul aspect de la régularité juridique et comptable<sup>451</sup>. Le rapport sur la loi de règlement du budget constitue toutefois un instrument pour la cour pour assister le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances<sup>452</sup>. Pour réaliser ce but, le rapport doit parvenir aux parlementaires avant qu'ils abordent l'examen du projet de la loi de Finances pour l'exercice ultérieur. Or, la CC élabore son rapport sur la loi de règlement du budget avec des « retards excessifs »<sup>453</sup> de trois ans parfois (rapport sur la gestion 1991 délibéré en 1994).

Après l'adoption de la Constitution de 2014, le rapport annuel de la Cour est désormais transmis au Président de la République, au Président du Parlement, au Chef du gouvernement et au Président du Conseil supérieur de magistrature (ce rapport était présenté uniquement au Président de la République et au Parlement). L'accès du public aux travaux de la Cour à travers le rapport annuel et les rapports spécifiques est devenu une garantie constitutionnelle.

#### b. Transparence (pratique) :

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur visant à garantir la transparence sont-elles effectivement respectées ?*

Note : 75

La CC publie des rapports de différents genres. La publication est complètement assurée pour les résultats du contrôle extra-judiciaires de la Cour. Depuis la publication du rapport de 2001<sup>454</sup> qui était le premier rapport publié de la CC, le rapport annuel de la CC est régulièrement publié au

<sup>448</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 136.

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>450</sup> Art. 79 D 71-218

<sup>451</sup> « Ce contrôle purement formel devient insuffisant... L'accroissement du volume de la dépense publique exige un dépassement du contrôle classique de simple régularité juridique et comptable vers une appréciation juridico-économique de la gestion publique » : BEN AISSA (M. S.), « Rapport introductif à la conférence sur le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances avec l'assistance de la Cour des comptes », p. 9.

<sup>452</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>453</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 139

<sup>454</sup> JORT n° 2 du 4 janvier 2002, pp. 44-56.

Journal Officiel et au site de la Cour des comptes avec les autres rapports de missions, spécifiques ou de la loi de règlement du budget.

Durant l'exercice 2012-2013, la cour a effectué un contrôle de nouveau genre. Il s'agit du contrôle ayant trait à l'opération électorale. Ainsi, elle a été amenée à publier deux rapports spécifiques qui sont disponibles sur son site internet et dont le premier porte sur le financement de la campagne électorale de l'Assemblée nationale constituante et le second sur les opérations financières de l'Instance supérieure indépendante pour les élections.

L'accès aux rapports pour les citoyens est devenu facile via le site internet de la Cour : <http://www.courdescomptes.nat.tn/>.

De surcroît, la cour a selon son vingt-huitième rapport d'activité installé une base de données et mis en place une stratégie de communication qui consacrerait la transparence et garantirait le droit du citoyen à l'accès à l'information relative à la gestion des deniers publics. Les résultats de cette entreprise lancée en 2013 ne sont pas encore mesurables.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*La Constitution et les dispositions législatives et réglementaires en vigueur prévoient-elles que la Cour des comptes réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 50

La CC publie un rapport public annuel. La CC est une institution supérieure de contrôle indépendante, elle est soumise au contrôle budgétaire du parlement.

La Cour est rattachée budgétairement à la Présidence du gouvernement. Les membres de la cour appellent aujourd'hui à dépasser cette situation d'allégeance budgétaire et de lui permettre de débattre son budget devant le Parlement<sup>455</sup>.

Avec la nouvelle constitution, les arrêts de la cour sont désormais susceptibles de recours. Celle-ci émet un jugement temporaire de première instance puis un jugement final de première instance qui est susceptible d'appel devant une nouvelle formation de la Cour des comptes.

---

<sup>455</sup> Entretien avec Mme Fadhila Gargouri, op. cit.

## b. Redevabilité (pratique) :

*Dans quelle mesure la Cour des comptes rend-elle compte effectivement de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 75

La cour publie chaque année son Rapport d'activité. Il est disponible sur son site internet. Le dernier rapport d'activité de la cour, celui de l'exercice 2012-2013 fait 680 pages. Il contient des informations précises sur son activité durant la période concernée ainsi que des informations sur la gestion des deniers publics par les organismes étatiques. Le dernier rapport de la cour tourne autour des axes suivants : La gestion du budget, l'encouragement de l'investissement et la promotion de l'emploi, la promotion des ressources humaines, la protection de l'environnement, la promotion sociale, la protection du patrimoine culturel, le secteur des services, le secteur des relations diplomatiques et la coopération internationale, les collectivités locales et l'activité de la CC. L'approche thématique adoptée par la cour dans la présentation de son rapport permet de rendre ses recommandations plus lisibles et d'appréhender la gestion des finances de l'Etat dans le cadre d'une vision globale facilitant aux pouvoirs publics le lancement des programmes de refonte.

## 5. Intégrité :

### a. Intégrité (cadre légal) :

*Existe-il des règles constitutionnelles ou des dispositions légales ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Cour des comptes ?*

Note : 50

L'intégrité des membres est garantie par différentes règles. Le statut des membres de la cour impose en plus aux juges de s'abstenir de tout acte susceptible de porter atteinte à la dignité de leurs charges<sup>456</sup>. Le régime d'incompatibilités tel que décrit ci-dessus participe également à garantir l'intégrité des membres de la cour.

Néanmoins, certains aspects du statut du personnel de la cour montrent l'intervention de l'exécutif dans leur carrière. En plus des aspects évoqués dans le cadre de l'analyse de leur indépendance, le système de sanctions disciplinaires prévu à leur encontre montre également l'intervention de l'exécutif. L'art. 37 du DL 70-6 ne fournit aucune énumération limitative des fautes disciplinaires, ce qui permet au Président de la cour d'incriminer à sa guise les juges qui relèvent de son autorité. Le pouvoir de suspension dont il dispose est certes limité par la nécessité de la saisine du conseil de discipline dans un délai d'un mois et par le droit au règlement du juge suspendu, mais il n'en

---

<sup>456</sup> Art. 7 DL 70-6.

demeure pas moins qu'il présente pour les juges un danger réel. En ce qui concerne la sanction disciplinaire, l'art. 35 du statut énumère les sanctions sans déterminer leur correspondance aux fautes.

Cette situation est d'autant plus alarmante que l'organisme de garantie prévu en leur faveur est lui-même dépendant. En effet, le conseil supérieur de la CC souffre dans sa composition de la domination de l'exécutif et dans son fonctionnement de son interférence. Le conseil supérieur est présidé par le Premier ministre. Il se compose dans sa majorité par des membres désignés en raison de leurs fonctions et en minorité par des membres élus. L'immixtion de l'exécutif dans son fonctionnement se traduit par le rôle important joué par les représentants de l'exécutif en son sein<sup>457</sup>.

### b. Intégrité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'intégrité de la Cour des comptes est-elle effectivement garantie ?*

Note : 75

En vue de concrétiser son intégrité, la Cour des comptes a élaboré une charte déontologique pour son personnel. Il s'agit du « code déontologique des magistrats et des agents de la Cour des comptes » adopté par l'assemblée générale de la Cour tenue le 13 juillet 2010 et disponible sur le site de la cour. Ce code a comme référentiel le cadre juridique national applicable au personnel de la cour ainsi que les standards internationaux en matière d'intégrité des personnels des organismes de contrôle.

Conformément à ces références, les magistrats et les agents de la Cour expriment, dans ce code, leur attachement aux valeurs essentielles suivantes :

-L'intégrité. -L'indépendance, l'objectivité et l'impartialité. -La neutralité politique. - Eviter les conflits d'intérêts. - Le secret professionnel. -La compétence, le souci d'accomplir sa tâche avec l'attention requise et le souci de la profession et de son développement. - L'adoption d'une approche constructive.

A ce niveau, un problème persiste toutefois. Il s'agit des magistrats qui partent en détachement et se trouvent en revenant à la cour obligés de contrôler les organismes dans lesquels ils étaient. Il va en effet sans dire que cette situation pourrait être nuisible à leur intégrité.

## 6. Efficacité des audits :

*La Cour des comptes réalise-t-elle un audit efficace des finances publiques ?*

---

<sup>457</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, pp. 44-45.

Note : 50

En plus du jugement des comptes, la cour assure à la fois un audit financier, un audit de conformité et un audit de performance. La cour a effectué durant 2012-2013 des missions de contrôle et d'audit aux niveaux central et régional. On lui a confié pendant cette même période de nouvelles missions relatives au contrôle du financement des campagnes électorales<sup>458</sup> et au contrôle des finances de l'Instance supérieure indépendante pour les élections. Elle a à cet effet publié deux rapports succincts qui attestent de la qualité et de l'efficacité de son contrôle.

Lorsqu'elle détecte des irrégularités à l'occasion de son contrôle, elle transmet ses remarques à l'autorité compétente.

### 7. Amélioration de la gestion financière :

*La Cour des comptes parvient-elle à faire progresser la gestion financière de l'administration ?*

Note : 50

La Cour détient juridiquement les moyens qui lui permettent de faire progresser la gestion financière de l'administration. La formulation de recommandations dans son rapport annuel ou dans ses rapports spécifiques est un de ces moyens. Le suivi de ses recommandations est pour la cour un moyen nécessaire afin de participer à la progression de la gestion financière de l'administration. Dernièrement, la cour est passée d'une programmation annuelle de ses actions à une programmation sur trois ans, ce qui lui permettra de programmer des actions de suivi de ses recommandations au sein des organismes contrôlés<sup>459</sup>.

Par ailleurs, la Cour détient des moyens plus techniques qui l'aident dans l'accomplissement de cette mission telles que les notes de communication.

Au niveau du contrôle judiciaire, la situation paraît moins favorable. L'importance des documents issus du contrôle judiciaire de la cour se trouve, en effet, réduite par certains procédés : le secret des résultats de contrôle judiciaire, d'une part et l'intervention de l'administration pour modifier les effets des arrêts de la cour par les procédés de décharge et de remise gracieuse, d'autre part.

---

<sup>458</sup> Sur le financement des campagnes électorales des élections de 2014, V. JEDLI (Ch.), « Le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle du financement des campagnes électorales » (en arabe), in. ouvrage collectif, *Le contrôle du financement politique en période de campagnes électorales. L'expérience des élections de 2014*, Al-Kawakibi Democracy Transition Center, Tunis, 2015, pp. 57-63.

<sup>459</sup> Cour des comptes, *Vingt-huitième rapport d'activité de la Cour des comptes, 2012-2013*, pp. 3-4.

Le caractère secret des résultats du contrôle judiciaire est un trait caractéristique de la jurisprudence de la Cour. Les résultats des contrôles judiciaires sont tenus pour strictement confidentiels et ne sont **communiqués qu'à leurs destinataires**.

Par ailleurs, l'intervention de l'administration pour modifier les effets des arrêts de la Cour à travers la décharge et la remise gracieuse présentent un obstacle de taille à ce propos. En effet, le législateur a institué, à travers les articles 40 et 41 du D 71-218 deux mécanismes permettant à l'autorité administrative de modifier les effets des jugements de la Cour. L'article 22 du code de comptabilité publique est venu ultérieurement organiser la matière en disposant que « les comptables publics, les caissiers et les régisseurs constitués en débet peuvent en cas de force majeure, obtenir décharge partielle ou totale de leur responsabilité. Ils peuvent par ailleurs obtenir la remise gracieuse du débet mis à leur charge. Dans l'un et l'autre cas, il est statué sur la demande par le Premier ministre sur rapport du ministre des Finances ».

La décharge est un mécanisme qui permet à l'autorité administrative (Premier ministre) d'exonérer le comptable du paiement du débet prononcé à son encontre s'il établit que ce dernier résulte de circonstances de force majeure.

La remise gracieuse est la procédure qui permet à l'autorité administrative d'accorder à son gré une faveur ou une grâce consistant dans l'exonération du comptable du paiement du débet constitué à son encontre. Le législateur ne précise pas les motifs pour lesquels une remise gracieuse du débet peut être accordée.

C'est le Premier ministre qui est habilité à statuer sur les demandes de remise gracieuse ainsi que sur celles de décharge et ce sur rapport du ministre des Finances<sup>460</sup>. Ces deux procédés ont une incidence notable sur les arrêts de débet de la cour et posent par l'exonération qui en découle des comptables du paiement de la charge prononcée à leur encontre le problème de l'atteinte à l'autorité de la chose jugée<sup>461</sup>.

Parallèlement à ceci, la cour s'engage actuellement dans une approche participative de son action. Cette approche est fondée sur le but du contrôle exercé par la cour, lequel but consiste moins à sanctionner les agissements qu'à aider les organismes publics à assurer la bonne gestion des deniers publics. Ainsi, « La cour épaulé le gestionnaire dans sa mission et ne le sanctionne pas »<sup>462</sup>. Le gestionnaire doit selon Mme Gargouri « profiter de notre passage qui devrait lui permettre de réaliser une valeur ajoutée »<sup>463</sup>. Partant, le contrôle de la cour devient « un moyen d'améliorer la

---

<sup>460</sup> EL ARBI (A.), *op. cit.*, p. 147.

<sup>461</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>462</sup> Entretien avec Mme Fadhila Gargouri, *op. cit.*

<sup>463</sup> *Ibid.*

gestion et non seulement de relever les insuffisances »<sup>464</sup>. La Cour envisage actuellement d'insérer dans les lois qui y sont relatives des mécanismes lui permettant d'assurer d'elle-même le suivi de ses recommandations. L'expérience qu'a connue la cour entre 2011 et 2014 et l'évolution qu'a connue la loi électorale suite à ses recommandations ne peuvent que renforcer son rôle et accroître la confiance en sa capacité de faire progresser la gestion des ressources financières de l'Etat à tous les niveaux et pendant tous les stades y afférant.

### Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait accélérer l'entreprise de refonte du cadre légal de la cour afin de répondre aux exigences de son nouveau positionnement dans le paysage institutionnel.
- ✓ Le pouvoir exécutif devrait doter la cour d'un local pouvant recevoir le nombre croissant de son personnel.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait renforcer l'indépendance et l'intégrité des membres de la cour.
- ✓ Les pouvoirs législatif et exécutif devraient doter la cour de moyens d'action plus efficaces afin d'assurer le suivi de l'exécution de ses recommandations par les organismes contrôlés.
- ✓ La Cour devrait penser à une politique de communication plus efficace.

---

<sup>464</sup> Ibid.



# **9. L'instance Nationale de Lutte contre la Corruption**

## 9.L'instance Nationale de Lutte contre la Corruption

### Résumé :

Instituée par le décret-loi n° 120 du 14 novembre 2011, l'Instance nationale de lutte contre la corruption (ci-après, INLC) est une autorité publique indépendante chargée de la lutte contre la corruption dans ses dimensions préventives, opérationnelles et pédagogiques. Les pouvoirs étendus qui lui ont été attribués par le décret-loi de sa création ne trouvent pas aujourd'hui lieu de s'affirmer. Sa constitution n'étant toujours pas achevée, l'instance agit dans un environnement qui lui est complètement hostile. A l'absence totale de structure et à la carence en moyens humains et financiers, s'ajoutent en effet les manœuvres des gouvernements successifs visant à juguler son action.

Créée depuis 2011, le rôle de l'INLC est aujourd'hui à définir par rapport à la nouvelle Constitution qui prévoit la création d'une Instance constitutionnelle indépendante de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Ceci explique peut-être le désintérêt du gouvernement et des pouvoirs étatiques à son égard.

L'INLC			
Note globale du pilier : 37.5/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	75	00
	Indépendance	75	50
Gouvernance	Transparence	50	00
	Redevabilité	50	00
	Intégrité	75	00
Rôle	Investigation	25	
	Action pédagogique et promotion des bonnes pratiques	50	

## Présentation :

Juste après la révolution du 14 janvier, et parallèlement à la constitution du premier Gouvernement Mohamed Ghanouchi, la création de trois<sup>465</sup> commissions nationales indépendantes chargées d'accompagner le processus de transition amorcé dans le pays a été proclamée. La première (présidée par le Doyen Yadh Ben Achour) avait pour mission de réaliser la réforme politique et **d'instaurer**, à travers la refonte de l'arsenal juridique, la démocratie<sup>466</sup>. La deuxième (présidée par Maître Taoufik Bouderbala) était chargée de la détermination des responsables des abus et violations commis à l'encontre des citoyens durant les événements révolutionnaires<sup>467</sup>. La troisième (présidée par le feu Abdelfattah Amor) devait répondre à la nécessité de lutter contre un des fléaux les plus dangereux qui se sont installés durant le règne de Ben Ali, à savoir la corruption institutionnalisée<sup>468</sup>.

A l'instar de ses consœurs, la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (ci-après CNICM) a été conçue selon le modèle d'une autorité publique indépendante<sup>469</sup> par le décret-loi n° 7 du 18 février 2011<sup>470</sup>. Elle était chargée « de dévoiler les cas de corruption et de malversation commis par ou pour le compte de toute personne physique et ou morale, publique ou privée ou un groupe de personnes grâce à son poste dans l'Etat ou l'administration ou en raison d'un lien de parenté ou d'alliance ou n'importe quelle autre relation quelle que soit sa nature avec un responsable ou un groupe de responsables de l'Etat notamment durant la période allant du 7 novembre 1987 au 14 janvier 2011 »<sup>471</sup>, à travers son comité technique ainsi que « **de l'identification des stratégies d'avenir afin de lutter contre la corruption et la malversation** »<sup>472</sup>, à travers son comité général. En octobre 2011, la Commission a publié son rapport final<sup>473</sup>. Le rapport dénote de l'ampleur du travail auquel s'est donnée la Commission au cours de ses huit mois d'existence. Parmi les réalisations notables de cette Commission, outre le transfert au parquet de plusieurs

<sup>465</sup> Il y a eu par la suite création d'une quatrième instance chargée de la réforme du secteur de l'information et de la communication (présidée par M. Kamel Laabidi) : Décret-loi n° 2011-10 du 2 mars 2011, *Journal officiel de la République tunisienne* (ci-après *JORT*), n°14, 4 mars 2011, pp. 221-222.

<sup>466</sup> Décret-loi n°2011-6 du 18 février 2011, portant création de l'Instance supérieure de la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, *JORT*, n°13, 1<sup>er</sup> mars 2011, pp. 196-197.

<sup>467</sup> Décret-loi n°2011-8 du 18 février 2011, portant création de la commission nationale d'investigation sur les abus enregistrés au cours de la période allant du jusqu'à l'accomplissement de son objet, *JORT*, n°13, 1<sup>er</sup> mars 2011, pp. 199-201.

<sup>468</sup> Décret-loi n°2011-7 du 18 février 2011, portant création de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, *JORT*, n°13, 1<sup>er</sup> mars 2011, pp. 197-199 (ci-après DL n°7).

<sup>469</sup> V. MEJRI (Kh.) « Les institutions sui generis de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », in. *Le droit public à l'épreuve de la transition démocratique. Mélanges en l'honneur du professeur Mohamed Salah Ben Aissa*, à paraître.

<sup>470</sup> V. article 1<sup>er</sup> de ce décret-loi.

<sup>471</sup> Art. 3 du DL n° 7

<sup>472</sup> Art. 2 du DL n°7.

<sup>473</sup> CNICM, Rapport de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (en arabe), Tunis, octobre 2011.

dossiers<sup>474</sup>, on note la préparation du projet d'un décret-loi cadre sur la lutte contre la corruption qui a donné naissance à l'actuel décret-loi cadre n° 120<sup>475</sup>. Il s'agit du texte qui a institué l'Instance nationale de lutte contre la corruption (ci-après, INLC). L'INLC est une autorité publique indépendante<sup>476</sup> chargée de la lutte contre la corruption dans ses dimensions préventives, opérationnelles et pédagogiques<sup>477</sup>. Elle est composée, de par son texte de création, de trois organes<sup>478</sup> :

- i. Le conseil de l'instance dont la mission consiste principalement dans la fixation des orientations principales de l'action de l'Instance<sup>479</sup> ;
- ii. L'organe de prévention et d'investigation qui assure l'administration effective de l'Instance et à qui revient les tâches relatives au traitement des dossiers et à l'investigation sur les crimes de corruption<sup>480</sup> ;
- iii. Le secrétariat chargé sous le contrôle du président de l'instance de sa gestion administrative<sup>481</sup>.

## 1. Ressources :

### a. Ressources (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur assurent-elles à l'INLC la possibilité d'assumer efficacement son rôle ?*

Note : 75

L'INLC exerce un pouvoir de contrôle conçu d'une façon très large s'étendant à tous les intervenants dans son domaine de régulation, qui plus est lui permet de dévoiler les foyers de corruption non seulement dans le domaine public, mais aussi dans le secteur privé<sup>482</sup>.

<sup>474</sup> « Un énorme flux de requêtes n'émanant de personnes physiques et de personnes morales est parvenu à la commission. Son rapport parle de 10 000 requêtes. Mais, il est notoire que depuis la publication de ce rapport, la commission a enregistré près de 1000 requêtes supplémentaires, le chiffre total s'élevant ainsi à près de 11 000 dossiers. Par ailleurs, la commission a pris l'initiative de s'autosaisir en ouvrant des dossiers importants sur la base des documents qu'elle a pu saisir suite à sa fameuse visite des bureaux du Palais présidentiel et de son archive. Sur ces 11 000 dossiers, la commission a traité pendant sa courte existence plus de 5000 dossiers parmi lesquels près de 2500 ne relevaient ni de sa compétence matérielle ni de sa compétence temporelle. Les 2500 dossiers dont le traitement a révélé qu'ils relèvent de la compétence de la commission ont donné lieu à 420 saisines du ministère public. » : MEJRI (Kh.), « La lutte contre la corruption à travers l'expérience de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation », in. Les IV<sup>èmes</sup> conférences de l'ATEP, *Les islamistes et la conquête démocratique du pouvoir*, série : les conférences de l'ATEP, Tunis, 2012, pp. 155-174.

<sup>475</sup> Ce décret-loi cadre n°120 reprend *mutatis mutandis* le projet de décret-loi cadre proposé par la CNICM, il est publié au *JORT*, n° 88, 18-11-2011, pp. 2746-2750 (en arabe).

<sup>476</sup> Art. 12 du DL n° 120.

<sup>477</sup> V. art. 13 du DL n° 120.

<sup>478</sup> Art. 18 du DL n° 120.

<sup>479</sup> Art. 21 du DL n° 120.

<sup>480</sup> Art. 23 et 31 du DL n° 120.

<sup>481</sup> Art. 19, al. 3, tiret 5 du DL n° 120.

<sup>482</sup> Art. 13 tiret 3 du DL n° 120.

Cette institution est dotée d'un pouvoir de décision et de coordination. Ce pouvoir lui permet de coordonner l'action des différents intervenants dans les différents secteurs en vue de lutter contre la corruption. Cette instance est, en effet, chargée de proposer les politiques de lutte contre la corruption et suivre leur application en coordination avec les pouvoirs concernés<sup>483</sup>. Ce pouvoir est consolidé par l'obligation qui pèse sur les services et organismes politiques de l'aider dans sa mission<sup>484</sup>. En relation avec cette mission, l'INLC assure la fonction de coopération internationale avec ses homologues dans les Etats étrangers<sup>485</sup>.

En plus, l'INLC est chargée d'une mission réglementaire. Cette instance assure une mission de participation normative sur laquelle insiste le tiret 5 de l'article 13 du décret-loi de sa création.

Le statut d'autorité de cette instance est renforcé par un autre type de pouvoirs plus coercitifs. A ce titre, l'INLC est dotée d'un pouvoir d'investigation quasi-juridictionnel dans les affaires en relation avec son domaine d'action qu'elle assure par l'intermédiaire de son organe de prévention et d'investigation. Cet organe est chargé, en effet, de la collecte des informations, documents et témoignages permettant l'investigation sur les infractions de corruption financière ou administrative commises par toute personne physique ou morale, publique ou privée ou n'importe quelle organisation ou association ou instance quelle que soit sa nature et la vérification des informations et des documents collectés et de leur authenticité, et ce avant leur transmission aux autorités juridictionnelles compétentes afin de poursuivre ceux qui ont commis ces infractions. Il peut procéder à des actes de perquisition et de saisie de documents et biens dans tous les locaux professionnels et privés où il estime nécessaire de perquisitionner, et ce sans autre procédure. Les procès-verbaux et les rapports que rédige cet organe sont des actes authentiques<sup>486</sup>. Le président de l'instance peut sur délibération de l'organe d'investigation, en présence de preuves sérieuses concernant des infractions de corruption et de malversation, demander aux autorités compétentes de prendre les mesures conservatoires adéquates à l'encontre de ceux qui ont commis ces infractions, et ce afin de prévenir le transfert des fonds et biens objet de l'infraction, leur conservation, leur disposition, leur mouvement ou leur liquidation. Ces mesures conservatoires peuvent être demandées par l'instance, selon la même procédure, dans les cas de violation flagrante des lois et règlements en vigueur.<sup>487</sup>

Le cadre juridique décrit ci-haut est jugé par M. Samir Annabi, le président de l'INLC, comme étant « généralement satisfaisant »<sup>488</sup>, mais, selon lui, et pour rester toujours dans le cadre légal,

<sup>483</sup> Art .13, n° 1 du DL n° 120.

<sup>484</sup> Art .15 du DL n° 120.

<sup>485</sup> Art. 14 du DL n° 120.

<sup>486</sup> Art. 31 du DL n° 120, comp. avec l'art. 3 al. 2 du DL n° 7.

<sup>487</sup> Art. 33 du DL n° 120, comp. avec l'art. 14 du DL n° 7.

<sup>488</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, Président de l'INLC, 11/8/2015.

« certaines lacunes subsistent »<sup>489</sup>. Il note, en effet, l'inexistence d'un texte sur l'accès à l'information/ aux documents, d'un texte sur l'enrichissement illicite, sur le conflit d'intérêts, ou sur le lobbying... « Ces textes qui doivent être ajoutés et soutenir le décret-loi cadre n° 120 »<sup>490</sup>, poursuit-il.

#### b. Ressources (pratique) :

*L'INLC dispose-t-elle des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle ?*

Note : 00

En contradiction avec le cadre légal qui régit son fonctionnement, l'INLC souffre en pratique d'un manque flagrant des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle. « Cette situation freine sinon bloque la mission de l'instance »<sup>491</sup>, comme le remarque M. Samir Annabi.

La carence des moyens nécessaires à l'instance pour assumer son rôle s'analyse à plusieurs niveaux. Il est d'abord à signaler que l'instance n'est toujours pas dotée de son moteur, à savoir l'organe de prévention et d'investigation censé regrouper au moins dix techniciens de lutte contre la corruption. « Au début, le gouvernement [la troïka] a tout fait pour bloquer les choses. Avec la nouvelle Constitution, moi-même j'ai dit que ce n'est pas le moment de les nommer [*i.e.* les membres de l'organe de prévention et d'investigation] »<sup>492</sup>, déclare M. Samir Annabi. Il s'explique en disant : « Aujourd'hui, la lutte contre la corruption a atteint un degré de technicité très haut. Or, l'administration tunisienne ne comporte pas des gens qualifiés en la matière »<sup>493</sup>. Dans cette situation, nous pouvons dire qu'après trois ans d'existence la constitution de l'instance n'est toujours pas achevée. Les pouvoirs, les mécanismes et outils permettant à l'Instance d'accomplir sa tâche tels que le pouvoir de police judiciaire et la possibilité de saisie dont est doté l'organe de prévention et d'investigation manquent actuellement à l'Instance. Ceci a poussé certains à dire, non sans raison, que l'instance est actuellement « en pleine hibernation »<sup>494</sup>.

Ensuite, l'instance manque dangereusement des moyens humains et financiers. M. Samir Annabi déclare, à cet égard : « Je dirais généralement que l'INLC dispose des moyens nécessaires pour assumer efficacement son rôle. Seulement, cela ne peut pas s'arrêter aux dispositions législatives

<sup>489</sup> Ibid.

<sup>490</sup> Ibid.

<sup>491</sup> Ibid.

<sup>492</sup> Ibid.

<sup>493</sup> Ibid.

<sup>494</sup> Propos de Brahim Missaoui, le président de l'Association tunisienne pour la lutte contre la corruption, recueillis par Hamza Marzouk, article intitulé « ATLC : l'Instance nationale de lutte contre la corruption en pleine léthargie », <http://bit.ly/2aluKnB>

et réglementaires. Beaucoup de moyens font défaut, notamment les moyens humains et financiers »<sup>495</sup>.

Au niveau des ressources humaines, le personnel de l'instance est très réduit : cinq fonctionnaires mis à la disposition de l'instance par leurs ministères respectifs, qui plus est, nous confie le président de l'instance, comptent parmi les agents mis à l'écart dans leurs ministères d'origine. Leur mise à la disposition de l'instance ne leur procure aucun avantage. Au contraire, elle est pour eux une sorte de sanction administrative déguisée<sup>496</sup>. Ces agents démotivés n'ont, en plus, reçu aucune formation spécifique dans le domaine de lutte contre la corruption ni dans des domaines qui lui sont connexes<sup>497</sup>.

Au niveau des ressources financières, le budget de l'instance est dérisoire. Au titre de l'année 2015, l'instance a reçu un budget de 390 000 dinars tunisiens (environ 195 000 dollars). Les frais de location du local de l'instance s'élèvent à 220 000 dt (environ 110 000 dollars). Ceci ne laisse à l'instance comme budget de fonctionnement que la somme de 170 000 dt (environ 85 000 dollars) ; une somme qui reste futile même si l'on sait que le personnel est payé par la présidence de la République (une dépense non budgétisée sur le budget de l'instance). C'est pour cela, explique Samir Annabi, que « nous n'avons pas à présent ni d'attaché de presse, ni de chauffeur, etc. »<sup>498</sup>.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'INLC ?*

Note : 75

Dotée de la personnalité morale et de l'indépendance administrative et financière<sup>499</sup>, l'INLC bénéficie de ses services administratifs propres<sup>500</sup>. Elle est dotée de surcroît d'un budget autonome<sup>501</sup> dont les ressources proviennent principalement des fonds alloués par l'Etat, des dons et des subventions qu'elle reçoit<sup>502</sup>. Le président de cette instance est l'ordonnateur de ses dépenses<sup>503</sup>.

<sup>495</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. Cit.*

<sup>496</sup> Ibid.

<sup>497</sup> Ibid.

<sup>498</sup> Ibid.

<sup>499</sup> Art. 17 du DL n° 120.

<sup>500</sup> Art. 12 du DL n° 120.

<sup>501</sup> Art. 17 du DL n° 120.

<sup>502</sup> Art. 23 du DL n° 120.

<sup>503</sup> Art. 24 du DL n° 120.



Cette instance n'obéit pas aux règles de la comptabilité publique<sup>504</sup>. Le contrôle de ses dépenses est effectué *a posteriori* par un expert-comptable et par la Cour des comptes.<sup>505</sup>

Néanmoins, le fait que l'instance soit affranchie d'un contrôle de tutelle ne suffit pas à assurer son indépendance. Plutôt que l'affranchissement de la tutelle sur ses actes, l'absence de tutelle de l'Etat sur les personnes qui composent ses organes est l'indice d'indépendance le plus important.

De ce point de vue, l'INLC présente les garanties d'une indépendance organique quasi-parfaite. A la possibilité de recruter des agents publics ou des experts en toute autonomie, s'ajoute la formation collégiale de cette instance et les garanties d'indépendance et d'impartialité dont bénéficient ses membres.

L'INLC est composée de deux organes qui sont l'assemblée de l'instance composée de 30 membres au maximum, d'une part, et l'organe de prévention et d'investigation formé par 10 membres au minimum, d'autre part. Les membres des deux organes sont nommés par décret<sup>506</sup>. Les décrets de nomination de ces membres ne font, en fait, qu'entériner des choix qui leur sont extérieurs.

Le souci de représentativité gouverne le choix des membres de l'assemblée de l'INLC. Ceux-ci sont choisis comme suit :

- ✓ 7 membres au moins parmi les hauts-fonctionnaires et les représentants des instances de contrôle, d'audit et d'évaluation ;
- ✓ 7 membres au moins qui représentent les organismes de la société civile et les ordres professionnels et qui sont compétents et expérimentés dans le domaine d'action de l'instance ;
- ✓ Un juge judiciaire, un juge administratif et un juge de la Cour des comptes ;
- ✓ 2 membres qui représentent le secteur de l'information et de la communication.

Outre la représentativité, l'effectivité de la collégialité est assurée par la règle du quorum. Les réunions de l'Assemblée de l'INLC ne sont légales qu'en présence de la moitié de ses membres. En cas d'égalité des voix, la voix du Président est décisive. Dans le cas où le quorum n'est pas atteint, une deuxième réunion sera appelée sans exigence de quorum<sup>507</sup>.

Les membres de cette autorité bénéficient d'une série de garanties de leur indépendance et impartialité. Parmi ces règles figurent, d'abord, les incompatibilités sur lesquelles insiste l'article 28 du décret-loi n° 120. Ce décret-loi insiste, ensuite, sur l'irrévocabilité des membres de cette instance

---

<sup>504</sup> Art. 17 § 2 du DL n° 120.

<sup>505</sup> Art. 17 du DL n° 120.

<sup>506</sup> Art. 20 du DL n° 120 et art. 22 du DL n° 120.

<sup>507</sup> Art. 20 du DL n° 120.

sauf cas définis par ce même décret-loi et décidés par le collège même de cette autorité sous contrôle du juge. Le décret-loi n° 120 se contente d'y faire une simple allusion. En effet, l'article 29 du décret-loi n°120 prévoit que « *toute personne physique ou morale ayant un intérêt peut récuser tout membre de l'Instance, et ce par lettre motivée adressée au Président de l'Instance* »<sup>508</sup>. Cette disposition laisse croire que c'est le Président de l'Instance qui déciderait, sur délibération de l'Assemblée de l'Instance en principe, du sort de ce membre récusé. Sa décision serait susceptible de recours pour excès de pouvoir en application des principes généraux du contentieux administratif.

L'impartialité et l'indépendance des membres de cette autorité est garantie par le fait que leurs mandats sont à durée déterminée. Le mandat des membres de son assemblée est un mandat de trois ans renouvelable une seule fois tandis que le mandat des membres de l'organe de prévention et d'investigation ainsi que celui de son président s'étale sur six années et n'est pas renouvelable.

La dernière règle sur laquelle nous insisterons est la règle de l'immunité. Cette garantie prévue pour le président de l'INLC et les membres de son organe d'investigation en vertu de l'article 26 du décret-loi n° 120. Le bénéfice de l'immunité aux membres de l'INLC libère leur action et leur permettra d'accomplir leur mission délicate sans peur. Munir les membres de cet organe d'une telle garantie leur permettra donc de mener à bien leur mission sans être la cible d'attaques et de poursuites qui se prévaleraient du droit pour le violer.

#### b. Indépendance (Pratique) :

*L'INLC est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs ?*

Note : 50

En réponse à la question relative à l'indépendance effective de l'INLC, M. Samir Annabi, son président affirme : « *Nous avons plus ou moins réussi à imposer cette indépendance* »<sup>509</sup>. Il évoque le contexte et l'environnement hostile dans lequel l'Instance a passé ses trois premières années d'existence : « *L'organisation administrative en Tunisie n'a jamais prévu ce type d'institutions (Autorités Administratives Indépendantes) d'où l'embarras des pouvoirs publics.* »<sup>510</sup>. L'indépendance légale de l'instance, et de toutes les AAI, contraste avec la politique gouvernementale qui marginalise leur rôle et bloque leur action en agissant sur leurs budgets respectifs. Sans moyens leur permettant d'agir, l'indépendance de ces organes n'est qu'un leurre.

<sup>508</sup> Comp. avec l'art. 13 du DL n° 7.

<sup>509</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

<sup>510</sup> Ibid.

« Pour assurer plus d'indépendance, il faut passer au statut d'instance constitutionnelle indépendante », déclare M. Samir Annabi. Les services de l'instance entament, à présent, une réflexion sérieuse à ce sujet (V. plus loin).

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision de l'INLC ?*

Note : 50

Le décret-loi n° 120 ne contient au sujet de l'information des activités de l'INLC qu'une disposition de fond unique<sup>511</sup>. Il s'agit de l'article 40 qui dispose que : « *L'Instance prépare un rapport annuel sur son activité contenant notamment ses suggestions et ses recommandations. Ce rapport annuel est publié pour le public et transmis au Président de la République et au pouvoir législatif. L'Instance peut également publier des communiqués ou des rapports spéciaux sur son activité* »<sup>512</sup>.

L'instance a donc une obligation légale de préparer un rapport annuel. Ce rapport est d'abord publié pour le grand public, puis transmis au Président de la République et au pouvoir législatif.

L'instance a, par ailleurs, la possibilité de publier des rapports spéciaux qui ne peuvent se rapporter qu'aux aspects généraux de son activité. En effet, les membres et agents de l'Instance sont tenus au secret professionnel pour tous les documents et informations qui leurs parviennent sur les questions relatives au domaine de compétence de l'instance en vertu de l'article 29 du décret-loi n° 120.

#### b. Transparence (pratique) :

*Les actions et les processus de décision de l'INLC sont-ils effectivement transparents ?*

Note : 00

La transparence de l'action de l'instance est assurée, selon la loi, à travers la publication de son rapport annuel. Or, « Le rapport de l'Instance n'a pas pu être établi »<sup>513</sup>, nous confie Samir Annabi. « Je compte écrire un rapport personnel, poursuit-il. On a préparé beaucoup de textes de base qu'il

<sup>511</sup> L'autre disposition, à savoir l'article 39, a trait, plutôt au lieu de publication des rapports et décisions de l'instance. Il stipule : « Les décisions de l'Instance ayant un caractère public relatives à son domaine de compétence sont publiées au Journal officiel de la République tunisienne. » (Traduction non officielle).

<sup>512</sup> Traduction non officielle.

<sup>513</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

serait intéressant de publier. On a établi une stratégie de l'instance, un plan d'action, un manuel de gestion administrative des dossiers et tant d'autres textes qu'il serait intéressant de publier »<sup>514</sup>.

En l'absence de communication, l'instance reste méconnue. D'après l'Institut national des statistiques, 57% des tunisiens ont entendu parler de l'instance<sup>515</sup>. Même s'il en a entendu parler, le tunisien moyen ignore toujours le rôle de l'instance, ses prérogatives et même son champ de compétence : « Nous continuons à recevoir des dossiers qui n'ont rien à voir avec la corruption »<sup>516</sup>, déplore M. Samir Annabi.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'INLC réponde de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 50

Les règles relatives à la redevabilité de l'Instance sont généralement satisfaisantes. Le décret-loi n° 120 affranchit l'instance, créée sous forme d'autorité administrative indépendante, des règles de la comptabilité publique et du contrôle *a priori*. Le contrôle de ses dépenses est effectué *a posteriori* par un expert-comptable et par la Cour des comptes<sup>517</sup>. Une autre forme de contrôle est celle établie à travers l'obligation qui pèse sur l'instance de publier un rapport annuel pour le grand public qui doit, en plus, être transmis au Président de la République et au pouvoir législatif<sup>518</sup>. Notons, toutefois, qu'il n'est pas prévu que ce rapport soit discuté au Parlement.

##### b. Redevabilité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'INLC rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?*

Note : 00

Le contrôle exercé sur l'Instance reste en pratique très faible. Après quatre années d'existence, l'Instance n'a publié aucun rapport d'activité (V. plus haut) ce qui ne permet ni au grand public ni aux pouvoirs publics de « contrôler » son action.

---

<sup>514</sup> Ibid.

<sup>515</sup> Ibid.

<sup>516</sup> Ibid.

<sup>517</sup> Art. 17 du DL n° 120.

<sup>518</sup> Art. 40 du DL n° 120.

## 5. Dispositifs visant à garantir l'intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de l'INLC ?

Note : 75

Le décret-loi n° 120 contient une batterie de dispositions visant à garantir l'intégrité du personnel de l'INLC. Ces dispositions ont trait, d'une part, au mode de leur nomination et, d'autre part, à leurs droits et obligations.

Quant au mode de nomination, le décret-loi pose des conditions différentes selon qu'il s'agit du président de l'Instance, des membres de son conseil ou des membres de l'organe de prévention et d'investigation.

Le Président de l'Instance est nommé par décret sur proposition du gouvernement parmi les personnalités nationales indépendantes ayant une expérience juridique avérée<sup>519</sup>. Les membres du conseil de l'Instance sont, quant à eux, nommés par décret sur proposition du gouvernement après consultation avec les parties concernées<sup>520</sup>. Leur mandat s'étale sur 3 ans renouvelables une fois<sup>521</sup>. Quant aux membres de l'organe de prévention et d'investigation, leur nomination se fait par décret sur proposition du gouvernement parmi les experts dont l'intégrité et la compétence sont avérées. Le mandat du président et des membres de l'organe de prévention et d'investigation s'étale sur six ans non renouvelables. Sa composition est à moitié renouvelée tous les trois ans.<sup>522</sup>

La nomination des membres de cette instance par des décrets qui ne font qu'entériner des choix qui leur sont extérieurs représente une avancée de taille en droit tunisien<sup>523</sup> où la nomination des membres des AAI se faisait selon « *un choix exclusif du chef de l'exécutif* ». <sup>524</sup>

Quant à leurs droits et obligations, ils sont conçus avec un souci clair de s'opposer au conflit d'intérêts. L'article 24 du décret-loi n° 120 impose au Président de l'Instance et aux membres de l'organe de prévention et d'investigation d'y travailler à temps plein. L'article 27 al. 2 oblige le président de l'Instance et les membres de l'organe de prévention et d'investigation à faire la

<sup>519</sup> Art. 19, al. 1<sup>er</sup> du DL n° 120.

<sup>520</sup> Art. 20, al. 3 du DL n° 120.

<sup>521</sup> Art. 20, al. 5 du DL n° 120.

<sup>522</sup> Art. 22, al. 1 et 2 du DL n° 120.

<sup>523</sup> MEJRI (Kh.) « Les institutions *sui generis* de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », *op. cit.*

<sup>524</sup> GADDES (Ch.), « Les autorités administratives indépendantes à travers les avis du Conseil constitutionnel. Analyse critique des avis 50 et 83 de 2007 », in. *Constitution et administration*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sousse, 27-28 février 2009, Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse et Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, Tunis, 2010, pp. 113-141., p. 134. V. art. 183 du code des assurances pour le comité général des assurances et art. 64 du code des télécommunications pour l'instance nationale des télécommunications.

déclaration sur leur patrimoine dans les conditions prévues par la loi en vigueur. L'article 26 du même décret-loi leur fait bénéficier de l'immunité contre les poursuites. Plus générales sont les dispositions de l'article 27 al. 1<sup>er</sup> qui concerne tous les membres de l'instance, y compris les membres de son conseil, et qui oblige « *chaque membre de l'instance à informer son Président par écrit de toutes les missions qu'il a accompli durant les trois dernières années avant sa nomination à l'instance et de tout mandat qu'il a assuré auprès d'une personne physique ou morale durant les trois dernières années avant sa nomination à l'instance* ». L'article 28 interdit à tout membre de l'instance de participer à ses délibérations se rapportant à une question relative à une personne physique ou morale avec qui il a un intérêt personnel ou un lien de parenté ou d'alliance ou n'importe quel type d'obligations ou de contrats. L'interdiction faite au membre de la commission de participer à ses délibérations s'applique également lorsque les délibérations se rapportent à une personne avec qui celui-ci a un intérêt ou un lien de parenté durant la période qui suit le renvoi du dossier à l'autorité juridictionnelle. En plus, et il s'agit ici d'une disposition qui une fois encore ne concerne que les membres de l'organe de prévention et d'investigation, « *toute personne physique ou morale ayant un intérêt peut récuser tout membre de l'organe de prévention et d'investigation, et ce par lettre motivée adressée au président de l'instance* »<sup>525</sup>. Aucune forme de récusation n'est, néanmoins, prévue contre le Président de l'Instance lui-même.

#### b. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (pratique) :

*Dans quelle mesure l'intégrité de l'INLC est-elle effectivement garantie ?*

Note : 00

Concernant principalement les membres de l'organe de prévention et d'investigation, les dispositions légales visant à assurer l'intégrité ne trouvent pas lieu à s'appliquer dans la situation actuelle de l'instance caractérisée par l'inexistence de cet organe.

Néanmoins, M. Samir Annabi nous fait savoir que les services de l'instance ont « mis en place un code déontologique de l'instance qui devrait garantir l'intégrité de [ses] agents »<sup>526</sup>.

#### 6. Rôle de l'investigation (pratique) :

*L'INLC traite-t-elle les plaintes et réclamations qui lui sont adressées de manière active et efficace ?*

---

<sup>525</sup> Art. 30 du DL n° 120 (traduction non officielle).

<sup>526</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

Note : 25

L'Instance aurait travaillé selon son Président dans un environnement complètement hostile<sup>527</sup>. Le gouvernement de la Troika aurait de son côté contribué à l'affaiblir, lorsqu'il a « *créé une autre structure, concurrente de l'INLC, le secrétariat d'Etat chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption* »<sup>528</sup>. Le gouvernement actuel continue selon M. Samir Annabi à agir dans le même sens. La dernière manifestation de cette volonté de juguler l'action de l'instance est l'octroi de la compétence de traitement des dossiers de corruption à l'Instance vérité et dignité. « *Je considère ceci, déclare M. Samir Annabi, comme un acte prémédité visant à créer un conflit de compétences entre les deux instances. D'où les frictions que j'ai actuellement avec Sihem Ben Sedrine, présidente de l'Instance Vérité et Dignité* »<sup>529</sup>.

L'hostilité à l'égard de l'instance provient également de l'administration. « L'administration, déclare Samir Annabi, nous a mis les bâtons dans les roues, car c'est là que réside le cœur de la corruption notamment en matière de marchés publics »<sup>530</sup>. La justice contribuerait aussi à freiner l'action de l'instance. L'instance a présenté à la justice plus de 400 dossiers, mais celle-ci n'en « a examiné [qu]'un nombre réduit »<sup>531</sup>.

« L'essentiel des dossiers a été [donc] transféré »<sup>532</sup>, comme le remarque Samir Annabi. « Actuellement, poursuit-il, on n'a pas de dossiers. On est en train de lancer des enquêtes, mais notre action est jugulée à cause du manque du personnel et des moyens »<sup>533</sup>.

## 7. Rôle/Action pédagogique et promotion des bonnes pratiques (pratique) :

*L'INLC agit-elle de manière efficace pour sensibiliser l'administration et le public à l'importance des bonnes pratiques et de l'éthique ?*

Note : 50

L'INLC assure, par la loi, une mission pédagogique qui consiste en l'édiction des principes directeurs dans le domaine de la lutte contre la corruption<sup>534</sup>, la promotion de la conscience sociale des

<sup>527</sup> Ibid.

<sup>528</sup> Propos de Samir Annabi, recueillis par Aymen Gharbi, article intitulé : « Lutte contre la corruption en Tunisie: Samir Annabi met en cause les gouvernements successifs », <http://huff.to/2aZwYhl>

<sup>529</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

<sup>530</sup> Propos de Samir Annabi, recueillis par Aymen Gharbi, *op. cit.*

<sup>531</sup> Article intitulé : « Tunisie-Instance nationale de lutte contre la corruption : 400 dossiers traduits devant la justice », <http://bit.ly/2b3zolM>

<sup>532</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

<sup>533</sup> Ibid.

<sup>534</sup> Art .13 tiret 2 du DL n° 120.



dangers de la corruption à travers les campagnes de sensibilisation, l'organisation des colloques et des rencontres, la publication des guides et des brochures, l'organisation des cycles de formation et des programmes de formation<sup>535</sup> et la réalisation des études et des recherches en relation avec la lutte contre la corruption ainsi que l'aide à leur réalisation.<sup>536</sup>

En pratique, l'activité de l'instance au cours de ces trois années s'est concentrée sur cet aspect pédagogique de ses compétences qui a tourné autour de deux principaux volets : l'entame d'une réflexion sur la question du passage au statut d'instance constitutionnelle indépendante, d'une part et la formation en matière de lutte contre la corruption, d'autre part.

**Concernant la question du passage au statut d'instance constitutionnelle indépendante,** question de grande actualité après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution prévoyant dans son article 130 la création d'une « instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », L'INLC a organisé un colloque sur la question dont les travaux et recommandations ont été rédigés dans un PV. En plus, M. Samir Annabi nous informe que les services de son instance sont « sur le point de terminer le projet de loi relatif à l'instance constitutionnelle de lutte contre la corruption »<sup>537</sup>. Par rapport à ce projet de loi, l'Instance se prépare pour réunir un colloque pour fin septembre 2015 afin d'en discuter<sup>538</sup>.

Quant à la formation en matière de lutte contre la corruption, l'activité de l'Instance pendant ces trois dernières années a été dense.

En plus d'un nombre de colloques organisés ou coorganisés au cours des trois dernières années, l'Instance organise depuis l'année dernière, dans le cadre d'un accord de collaboration avec le gouvernement suédois qui s'étale sur cinq années, un cycle de formation composé de 3 formations générales annuelles suivies d'une série de formations spécialisées (la corruption dans les élections, la corruption dans les marchés publics et la juriscomptabilité). Par rapport à la vision de laquelle procèdent ces formations, M. Samir Annabi note qu'« on s'est posé la question s'il fallait instituer une formation progressive ou rester dans les généralités et on a préféré dans la situation actuelle de rester dans les généralités et la sensibilisation »<sup>539</sup>.

---

<sup>535</sup> Art. 13 tiret 8 du DL n° 120.

<sup>536</sup> Art. 13 tiret 9 du DL n° 120.

<sup>537</sup> Entretien avec M. Samir Annabi, *op. cit.*

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> *Ibid.*

De surcroît, l'Instance fête chaque année la journée internationale de lutte contre la corruption et participe, régulièrement depuis sa création, à la conférence des Etats parties à la Convention onusienne de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, l'Instance est partie prenante dans le Master class lancé, en septembre 2015, par la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis en collaboration avec l'école d'économie de Paris, Sciences Po. De Paris et la Banque mondiale.

Quant aux activités envisagées pour la fin de cette année 2015, le Président de l'Instance M. Samir Annabi nous informe qu'on a prévu pour le dernier trimestre 2015 des colloques, des formations et des tables rondes sur des thèmes comme : les autorisations administratives, la corruption dans le sport, la corruption et la fiscalité, la corruption dans le domaine de l'éducation, la corruption et la santé, la corruption et l'environnement, etc.<sup>540</sup>

Il ressort de ce qui précède que malgré l'importance de l'action entreprise par l'Instance dans le domaine préventif et éducatif, les publics touchés par ce type d'activités mériteraient d'être élargis et diversifiés.

### Recommandations :

- ✓ Le gouvernement devrait **aider l'Instance** à achever sa constitution.
- ✓ Le gouvernement devrait **munir l'Instance des moyens humains et financiers** à même de lui **permettre d'accomplir sa tâche**.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait prévoir **un contrôle parlementaire** sur l'activité de l'Instance à travers un amendement du décret-loi de sa création.
- ✓ Les pouvoirs publics devraient lancer **une réflexion sérieuse sur l'avenir de l'Instance et son articulation** avec les autres intervenants dans le nouveau paysage institutionnel qui se mettrait **en place après l'institution de l'Instance constitutionnelle de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption**.

---

<sup>540</sup> Ibid.

# **10. Les Partis Politiques**

## 10. Les Partis Politiques

### Résumé

Les dispositions du décret-loi n° 2011-87 garantissant la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques illustrent les caractéristiques d'une démocratie. Elles viennent rompre avec les pratiques de l'ancien régime pour entraver le fonctionnement des partis politiques, surtout à l'occasion des échéances électorales.

Fonctionnant de façon très indépendante par rapport au pouvoir exécutif, les partis politiques présentent, néanmoins des insuffisances flagrantes au niveau de l'intégrité, de la transparence et de la gouvernance démocratique. La variété des ressources des partis politiques ne garantit pas leur suffisance à faire face aux dépenses lors des campagnes électorales car les ressources varient d'un parti à un autre.

Les partis politiques n'assurent généralement pas une représentativité satisfaisante des intérêts socio-économiques du pays. Leur engagement par rapport à la lutte contre la corruption qui s'accroît à l'approche de chaque échéance électorale, est généralement non tenu.

Les partis politiques			
Note globale du pilier : 50 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	NA	50
	Indépendance	100	100
Gouvernance	Transparence	100	25
	Redevabilité	50	25
	Intégrité	25	25
Rôle	Représentativité	25	
	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	

## Structure :

Sous le régime de Ben Ali, la Tunisie était gouvernée par un parti ultra-dominant : le Rassemblement constitutionnel démocratique<sup>541</sup> (RCD). Deux sortes de partis coexistaient : les partis de la vraie opposition militante qui étaient persécutés et les partis de l'opposition de façade qui servaient comme vitrine du pluralisme prétendu. Après la révolution, la scène politique a intégralement changé d'acteurs. Le nombre des partis a augmenté d'une manière impressionnante et l'on a recensé au seuil des élections de l'Assemblée nationale constituante plus de 110 partis. Actuellement, beaucoup d'entre eux se sont retirés de la vie publique.

Les partis les plus influents aujourd'hui sont répartis en deux groupes : ceux qui sont représentés à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) et ceux qui bien que non représentés au Parlement restent influents sur la scène politique.

Les élections de l'ARP ont permis à Nidaa Tounes, parti constitué par Béji Caïd Essebsi en 2013, d'avoir la majorité simple au Parlement l'obligeant à chercher des alliances pour former un gouvernement avec deux partis libéraux et laïcs (Afek Tounes et l'Union patriotique libre) et le parti islamiste Ennahdha, deuxième force parlementaire aux élections.

### **1. Ressources (pratique) :**

*Les partis politiques disposent-ils des ressources financières suffisantes pour participer à la compétition électorale ?*

Note : 50

Dans l'article 17 décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques, les ressources des partis politiques viennent des différents types de cotisations, des aides, dons, donations et legs, des revenus des biens du parti politique et de ses activités et des emprunts et crédits.

Selon l'article 21 du même décret-loi les partis politiques bénéficient du financement public.

Ces ressources financent les activités des partis politiques, leurs meetings, les événements et les manifestations qu'ils organisent, comme ils financent leurs campagnes électorales.

---

<sup>541</sup> Hatem M'RAD, « Le parti ultra-dominant », in *Mélanges Abdelfattah Amor*, CPU, 2005, pp. 725-755.

Les dépenses effectuées dans les campagnes électorales sont les dépenses les plus intéressantes des partis politiques<sup>542</sup> comme l'affirme l'article 75 de la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au référendum.

De cela, il est opportun de savoir si ces ressources variables sont suffisantes pour financer les campagnes électorales des partis politiques.

La variété des ressources des partis politiques ne garantit pas leur suffisance à faire face aux dépenses lors des campagnes électorales car les ressources varient d'un parti à un autre.

En effet, les « grands partis politiques », ceux qui ont le plus grand nombre d'adhérents, à l'instar du parti Nidaa Tounes, le parti du mouvement Ennahdha ou l'Union Libre Patriotique perçoivent les droits d'adhésion de leurs partisans et peuvent aussi bénéficier des sommes provenant des aides, des dons, des donations et des legs. Ceci leur a permis de participer dans les élections législatives de 2014 avec des listes électorales dans toutes les circonscriptions et d'influencer le comportement électoral.

D'ailleurs, les résultats des élections montrent que les deux plus grands partis ont reporté plus que 71% des sièges du parlement (155/217 sièges) et que 3 listes indépendantes seulement ont remporté un siège à l'ARP<sup>543</sup>.

Pour les partis moins forts, le financement public peut aider à faire face aux dépenses de leur campagne électorale. Ce financement est selon l'article 78 de la loi n°2014-16 une subvention dont la première partie est versée avant le commencement de la campagne et la deuxième partie après les résultats.

Certains considèrent que l'attribution des aides aux partis politiques est une mauvaise gestion des deniers publics, et certaines mésaventures électorales viennent consolider cet avis. Lors des élections de 2011, 42 millions de dinars tunisiens ont été versés à 300 listes électorales que qui se sont avérées être des listes familiales suite aux enquêtes des autorités et qui n'ont pas organisé de campagnes électorales et n'ont rien restitué à l'Etat. Un autre exemple est la fuite de Mohamed Dhahri, la tête de liste de Allika Doustouri, la veille de commencement de la campagne électorale à

542

---

HABBASSI (M.), *La campagne électorale des élections de l'Assemblée nationale constituante de 2011*, Mémoire en vue de l'obtention du master en droit public, FDSPS, 2011-2012, p. 19.

<sup>543</sup> Ecole politique de Tunis, « La Tunisie postélectorale : un paysage politique recomposé », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2bdqf4N>, Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales, s.d.

des législatives, (la rencontre constitutionnelle) à Sidi Bouzid, avec 4000 dinars tunisiens qui viennent de la première partie du financement public de la campagne électorale<sup>544</sup>.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques ?*

Note : 100

Après la révolution un nouveau cadre juridique des partis politiques a été adopté pour garantir la libre formation des partis politiques et leur libre fonctionnement.

Pour la libre formation, l'article 35 de la constitution du 27 janvier 2014 garantit le droit de s'organiser en général et notamment le droit de créer des partis politiques.

Les garanties de la libre formation des partis politiques sont aussi intégrées dans des dispositions législatives.

En effet, après la révolution, le gouvernement de transition a adopté un décret-loi assurant une **nouvelle réglementation des partis politiques**, c'est le décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques.

Ce texte a abrogé la loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988, portant organisation des partis politiques et la loi n°97-48 du 21 juillet 1997, relative au financement public des partis politiques.

Le nouveau texte contient des dispositions garantissant la libre formation des partis politiques. **L'article premier du décret-loi** ouvre la porte « à la liberté de constituer des partis politiques, d'y adhérer et d'y exercer des activités ». **L'article premier ajoute qu'il** « a pour objectif de consacrer la liberté de s'organiser politiquement ».

« Le parti politique est une association constituée sur la base d'un accord entre citoyens tunisiens »<sup>545</sup> et le respect de cet accord se manifeste dans les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 10 qui disposent que : « ... L'Imprimerie Officielle de la République Tunisienne publie

---

544

AYADI (H.), « Le financement public des élections tunisiennes : une opportunité pour le .<http://www.al-akhbar.com/node/21839> ,publié le 26 octobre 2014 gain facile »

<sup>545</sup> Art.2



*impérativement l'annonce au Journal Officiel dans un délai de quinze (15) jours à compter du jour de son dépôt. Le non-retour de l'accusé de réception dans les soixante (60) jours suivant l'envoi de la lettre susvisée à l'article 9 vaut décision tacite de non-objection à la constitution du parti politique ».*

Quant à la liberté de fonctionnement, le décret-loi n°2011-87 interdit dans l'article 5 aux autorités publiques d'entraver ou de ralentir l'activité des partis politiques de manière directe ou indirecte.

Ces dispositions garantissant la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques illustrent les caractéristiques d'une démocratie<sup>546</sup>. Elles viennent rompre avec les pratiques de l'ancien régime pour entraver le fonctionnement des partis politiques, surtout à l'occasion des échéances électorales<sup>547</sup>.

### b. Indépendance (pratique) :

*Les partis politiques peuvent-ils effectivement exister et fonctionner en toute indépendance ?*

Note : 100

En vertu de la nouvelle réglementation des partis politiques en Tunisie, les partis politiques peuvent effectivement exister et fonctionner.

Certains aillent jusqu'à dire que la Tunisie a vécu un exercice abusif de la liberté de créer des partis politiques. Lors d'un entretien collectif que nous avons organisé avec des représentants de partis politiques, les participants ont évoqué l'existence de plusieurs partis qui n'ont pas de vision claire de leurs propres projets politiques et dont la représentativité et partant la légitimité sont douteuses.

En effet, une centaine de partis politiques ont été constitués du 14 janvier 2011 jusqu'à la date de la promulgation du nouveau décret-loi réglementant les partis politiques.

Beaucoup de ces partis politiques se rassemblent au niveau des bases idéologiques et au niveau des objectifs<sup>548</sup>. Malgré cela le gouvernement n'a refusé la constitution d'aucun parti

<sup>546</sup> L'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales, Les partis politiques et la transition vers la démocratie : une Introduction en création démocratique de parti pour les leaders, les Organisateur et les Militants, [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2aSeFCn>, septembre 1997, p.5.

<sup>547</sup> La Fédération internationale des ligues de droits de l'homme et le Conseil National des Libertés en Tunisie Les élections présidentielles et législatives, *L'environnement de la campagne électorale*, [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2alafqW> Fédération internationale des ligues de droits de l'homme, 2009, p.15.

<sup>548</sup> Sami EL GOUDDI et Abdeljaoued KACEM, « Idéologie et dilemme des partis politiques tunisiens : Vers une gouvernance pragmatique », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2aRbjtM>, publié le 18 mai 2015.

politique sur la base de l'article 6 de la loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988, organisant les partis politiques.

Sous le règne de la nouvelle réglementation des partis politiques, le parti Ettahrir a octroyé son visa et aucune entrave n'a été pratiquée contre ses activités, malgré ses orientations qui peuvent constituer une menace pour le régime républicain et les acquis démocratiques en Tunisie<sup>549</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*Existe-il des dispositions obligeant les partis politiques à publier leurs comptes ?*

Note : 100

Dans la constitution du 27 janvier 2014, l'alinéa 2 de l'article 35 dispose : « ...Les partis politiques... s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence ».

Le respect de la transparence financière par les partis politiques prend plusieurs formes : tenir des registres au sens de l'article 24<sup>550</sup>, présentation d'un rapport annuel à la Cour des comptes, la conservation des documents financiers, des rapports et des registres pour une période de dix ans<sup>551</sup> et la publication des comptes...etc.

La publication des comptes reflète un respect du principe de la transparence par les partis politiques et un engagement envers les électeurs car ces rapports seront accessibles au public et non seulement aux autorités comme c'est le cas des rapports annuels et des registres dont parle l'article 24 du décret-loi.

En effet, dans le décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 relatif à l'organisation des partis politiques, l'article 26 *in fine* dispose : « Le parti publie ses états financiers accompagnés par le rapport du commissaire aux comptes dans un quotidien paraissant en Tunisie et sur le site

<sup>549</sup> V. [www.hizb-ut-tahrir.org/arabic](http://www.hizb-ut-tahrir.org/arabic)

<sup>550</sup> L'article 24 du décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 dispose : « Le parti politique tient également les registres suivants :

- Un registre des adhésions.
- Un registre des délibérations des organes de direction du parti.
- Un registre d'aides, dons, donations et legs en distinguant ceux qui sont en nature de ceux en numéraire et en déterminant leurs valeurs et les noms des personnes qui en sont l'origine. Le parti tient ce registre à son siège central ».

<sup>551</sup> Article 25 du décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011

électronique du parti s'il en existe, et ce, dans un délai d'un mois à compter de la date d'approbation de ces états financiers ».

#### b. **Transparence (pratique) :**

*Les partis politiques publient-ils effectivement leurs comptes ?*

Note : 25

L'obligation de publication des comptes n'est pas respectée par tous les partis politiques.

Dans le rapport du Cour des comptes sur les élections législatives de 2014, la cour a affirmé que la majorité des partis politiques n'ont pas présenté leur comptes à la dite cour<sup>552</sup>.

Madame Fadhila Gargouri, présidente d'une chambre auprès de la Cour des comptes, explique ceci par l'absence des textes permettant l'application du décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 surtout dans son article 27<sup>553</sup>.

Les textes d'application font l'objet de l'article 26 du même décret-loi. Dans le premier alinéa de cet article, l'Ordre des experts comptables de Tunisie doit fixer des normes comptables des partis politiques. Le non fixation des normes comptables spécifiques aux partis politiques, selon Madame Fadhila Gargouri, a entravé l'application de tout le chapitre IV, intitulé « Registres et vérification des comptes », du décret-loi n°2011-87<sup>554</sup>.

Le décret-loi n°2011-87 n'a pas précisé la manière de publier les comptes d'un parti politique. Le parti du Courant Démocratique présidé par Mohamed Abbou a procédé à la publication de ces comptes sur son site officiel depuis sa création<sup>555</sup>.

Beaucoup d'autres partis justifient leur abstention de publier leurs comptes par l'abstention des autres partis politiques.

### 4. **Redevabilité :**

#### a. **Redevabilité (cadre légal) :**

*Existe-il des dispositions instaurant un contrôle sur le financement des partis politiques ?*

<sup>552</sup> Le rapport de la Cour des comptes est publié, en langue arabe, sur le lien suivant <http://bit.ly/2bdqdds> MEJRI (Karima), « La Cour des comptes : la plupart des partis n'ont pas présenté des rapports détaillés sur les sources de leur financement et sur leurs dépenses », Quotidien Le Maghreb, 8 septembre 2014.

<sup>554</sup> Ibid.

<sup>555</sup> Les comptes du parti Le Courant Démocratique sont publiés sur <http://bit.ly/2b4hAPN>

Note : 50

Le contrôle sur le financement des partis politiques est exercé par la Cour des comptes et par une commission présidée par le Premier président du tribunal administratif avec la participation du Premier président de la cour d'appel de Tunis et du Président de l'ordre des experts comptables de Tunisie.

La Cour des comptes exerce son contrôle sur le financement des partis politiques en vertu de l'article 27 du décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques, et en vertu des articles 63 à 65 de la loi organique n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes.

En vertu de ces dispositions, les partis politiques sont obligés de déposer leurs comptes annuels au greffe de la Cour des comptes. **Après l'examen des comptes d'un parti, cette dernière élabore un rapport annuel confidentiel qu'elle adresse au Président de la République et au premier responsable du parti concerné selon l'article 65 de la loi organique n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes.**

Pour la commission présidée par le Premier président du tribunal administratif avec la participation du Premier président de la cour d'appel de Tunis et du Président de l'ordre des experts comptables de Tunisie, son contrôle n'est pas juridictionnel malgré le fait qu'elle comporte des juges dans sa composition. Elle approuve ou désapprouve les états financiers d'un parti politique à la lumière du rapport du commissaire aux comptes du parti politique concerné. Cette commission soumet les rapports des commissaires aux comptes au Chef du gouvernement dans un délai d'un mois de la réception desdits rapports.

Il est à noter qu'une direction générale des associations et des partis a été créée auprès de la présidence du gouvernement mais le suivi de la situation financière n'entre pas dans ses attributions en ce qui concerne les partis politiques<sup>556</sup>.

---

<sup>556</sup> Article 2 (quater) du décret n° 2012-641 du 25 juin 2012 portant création et organisation de la direction générale des associations et des partis, ajouté par le décret n° 2013-4573 du 8 Novembre 2013 : « La direction du suivi des partis politiques est chargée du suivi des affaires des partis politiques conformément aux dispositions de l'article premier du présent décret... ». Dans l'article premier du même décret les attributions de cette direction qui sont en relation avec les partis politiques sont : Le suivi des procédures de déclaration, de création de partis politiques et le refus de création de ces partis le cas échéant, ainsi que le suivi des procédures du préavis en cas d'infractions ou des demandes de suspension de l'activité, le suivi des litiges survenus à l'occasion du refus d'accepter la déclaration de création en vertu de la législation relative aux partis politiques et la présentation des suggestions et conceptions concernant l'amélioration de la législation relative aux partis politiques.

## b. Redevabilité (pratique) :

*Le contrôle sur le financement des partis politiques est-il effectif ?*

Note : 25

Comme il est susmentionné, la Cour des comptes et la commission de l'article 26 du décret-loi n°2011-87 n'exercent pas un contrôle effectif sur le financement des partis politiques.

Cela est dû à deux raisons : l'absence des textes d'application des articles 26 et 27 dudit décret-loi et le non-respect des règles de la transparence par la quasi-majorité des partis politiques. Les représentants des partis politiques que nous avons eu l'occasion d'interviewer déclarent tous que les états financiers de leurs partis respectifs sont tenus par les structures de leurs partis dans les règles de l'art et la plupart d'entre eux considèrent que la publicité de ces comptes est une formalité qui peut intervenir à n'importe quel moment. Il semble alors que les partis politiques ne sont pas conscients de leurs obligations à ce niveau, ce qui rend une campagne de sensibilisation sur ce sujet très utile.

## 5. Intégrité :

### a. Intégrité (cadre légal) :

*Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir une gouvernance démocratique des partis politiques ?*

Note : 25

Les règles juridiques ayant trait à la gouvernance des partis politiques sont floues et n'imposent pas de règles précises à ce niveau.

La gouvernance est définie comme « l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir »<sup>557</sup>.

Promouvoir une telle gouvernance dans un pays donné ne peut se faire que si ses partis politiques l'adoptent dans leur fonctionnement interne<sup>558</sup>.

<sup>557</sup> Isabelle LACROIX et Pier-Olivier ST-ARNAUD, « La gouvernance : tenter une définition », Cahiers de recherche en politique appliquée, Vol. IV, n°3, 2012, p.26.

<sup>558</sup> L'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales, *ibid.*, p.7.

La gouvernance des partis politiques est une affaire interne des partis politiques. Mais dans le **contexte des révolutions arabes, les partis politiques dans la région se sont trouvés devant l'impératif** « *de revoir leurs méthodes de travail et leur vision, pour ne pas être dépassés par les mouvements sociaux qui ont réussi à mobiliser la société et à susciter des changements fondamentaux dans plusieurs pays de la région* »<sup>559</sup>.

En Tunisie, la nouvelle constitution s'inscrit dans cette logique. En effet, l'article 35 de la constitution tunisienne impose aux partis politiques de « *respecter les dispositions de la constitution.* ». Dans son préambule le pouvoir constituant a exprimé son attachement à édifier « *un régime républicain démocratique et participatif* »<sup>560</sup>.

En harmonie avec **l'esprit de la nouvelle constitution, l'article premier du décret-loi n°2011-87** définit le parti politique par sa contribution à la consécration des valeurs de la citoyenneté. Parmi les valeurs de la citoyenneté la participation des marginaux à la prise de décision<sup>561</sup>. Dans ce cadre, il doit faire participer des adhérents qui représentent les régions marginalisées ou les personnes vulnérables comme les personnes handicapées.

**Aussi, l'article 3 du même décret-loi** impose aux partis politiques « de respecter les principes de la République, la primauté de la loi, la démocratie, la pluralité, l'alternance pacifique au pouvoir, la transparence, l'égalité, la neutralité de l'administration, des lieux de culte et des services publics, l'indépendance de la justice et les droits de l'homme... ».

Il interdit aux partis politiques dans son article 4 **d'inciter à** « *la violence, la haine, l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion ou la catégorie ou le sexe ou la région* ». Ces pratiques violent les fondements de la démocratie où les considérations ethniques ou religieuses n'ont pas droit de cité.

## b. Intégrité (pratique) :

*La gouvernance interne des partis politiques est-elle effectivement démocratique*

Note : 25

La gouvernance démocratique n'est pas toujours présente dans les partis politiques tunisiens. Lors **des élections de l'ANC de 2011, le Parti démocrate progressiste (PDP) a évincé sa tête de liste à Bizerte, la veille de déclenchement de la campagne électorale pour mettre Mehdi Ben Gharbia, le président du club sportif de la région et homme d'affaire connu dans la région. Ceci a été perçu par**

<sup>559</sup> Farid EL BACHA, « partis politiques et démocratie », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2bd80sr> Konrad Adenauer Stiftung, 2012, p.1

<sup>560</sup> Troisième paragraphe de la constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

<sup>561</sup> Sandra CAVALIERE avec la collaboration d'Isabelle HILLENKAMP et Sabine HOFFMANN, *La citoyenneté : un outil analytique pour l'étude de la gouvernance*, Itinéraires, Notes et travaux n°79, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 2007, p.7.

certaines comme une pratique qui ne s'inscrit pas dans les principes et le projet démocratique annoncés par ce parti.

Avant les élections de 2014, le parti Nidaa Tounes a connu aussi des pratiques non démocratiques. En effet, lors de l'élaboration des listes électorales de ce parti pour les élections législatives de 2014 un problème a eu lieu entre « le clan » de Mohsen Marzouk et « le clan » de Hafedh Caïd Essebsi.

Ce problème a persisté après les élections de 2014 alors que le parti est sur le point d'organiser son congrès constitutif.

Des membres de Nidaa Tounes, Mohamed Lazhar Akermi et Amor S'habou ont été sanctionnés à cause de leurs déclarations. Ce parti reproche à ces deux membres de ne pas respecter le principe de la solidarité partisane malgré que ce parti plaide pour la liberté d'expression.

En 2013, le jour du déclenchement de sit-in Errahil à Bardo, une députée de parti l'Initiative, a été sanctionnée pour avoir été présente dans l'assemblée plénière de l'ANC alors que son parti décide de suspendre sa participation dans les plénière de l'ANC. Il est à rappeler qu'une fois élu, le député devient représentant de la nation et non pas de son parti.

Concernant la présence de la femme dans les listes électorales, on trouve que la parité est respectée. Cependant les femmes ne sont pas toujours à la tête des listes. C'est le même cas pour les jeunes. Un jeune activiste interviewé lors de notre entretien avec les représentants des partis politiques a affirmé qu'il a « rejoint le parti (X) tout de suite après la révolution en espérant avoir droit à être écouté et impliqué dans ses activités, mais très rapidement (il a) constaté que les jeunes n'étaient dans le parti qu'un décor et dans le meilleur des cas on les associait aux tâches logistiques desquelles répugnent les moins jeunes ». « On nous disait, poursuit-il, que l'activisme politique obéit à des règles strictes qui assurent l'efficacité de l'action parmi lesquelles la répartition des tâches entre jeunes et moins jeunes. Pour les jeunes, le travail subalterne est un passage obligé. Cette situation m'a poussé à quitter le parti ».

## 6. Représentativité des partis politiques :

*Les partis politiques assurent-ils une représentation satisfaisante des différents intérêts socio-économiques du pays ?*

Note : 25

Les partis politiques n'assurent généralement pas une représentativité satisfaisante des intérêts socio-économiques du pays. La situation économique et sociale en Tunisie, depuis le 14 janvier 2011, ne cesse de se dégrader : la capacité d'achat du citoyen tunisien devient de plus en plus faible, le taux de croissance économique est arrivé à -0.5%, plus que la moitié de l'économie



tunisienne est une économie parallèle, la Tunisie a reculé dans le classement de l'indicateur de la lutte contre la corruption.

Face à cette situation, les partis politiques ont formulé beaucoup de promesses, lors de leurs campagnes électorales, pour changer cette réalité. Certains partis ne cessent de faire des efforts pour tenir leurs promesses, Le Front Populaire par exemple, a plaidé pour renoncer à la politique de l'emprunt pour sortir l'Etat de sa situation économique difficile.

Cependant, lors du différend entre l'UGTT et l'UTICA à propos de l'augmentation des salaires aucun parti n'est intervenu pour trouver un terrain d'entente entre les deux parties et pour tenir indirectement ses promesses envers les électeurs.

## 7. Engagement dans la lutte contre la corruption :

*Les partis politiques accordent-ils l'attention nécessaire aux questions de responsabilité publique et à la lutte contre la corruption ?*

Note : 25

Lors des campagnes électorales la quasi-majorité des partis politiques ont soulevé le slogan de la lutte contre la corruption.

Le parti Nidaa Tounes a promis dans son programme électoral de prendre des mesures de contrôle et d'autres préventives et répressives pour lutter contre la corruption, la malversation et la contrebande<sup>562</sup>. Cependant aucune proposition ou un projet de loi n'a été présenté de son candidat à la présidentielle, l'actuel Président de la République, ni de ses députés.

En revanche un projet de loi d'amnistie économique a été proposé qui instaure un climat d'impunité pour les crimes économiques de l'ancien régime. La commission de Venise a donné un avis défavorable sur ce projet<sup>563</sup>.

Pour le parti Mouvement Ennahdha, le slogan de la lutte contre la corruption et la malversation a été présent dans sa campagne électorale. Cependant, aucune proposition de loi n'a été présentée par ses députés même leur position sur le projet de loi sur la réconciliation économique n'était pas claire comme celle du Front Populaire qui refuse radicalement ce projet de loi<sup>564</sup>.

---

<sup>562</sup> Programme électoral de Nidaa Tounes, disponible sur <http://bit.ly/2b2w3JZp.53>

<sup>563</sup> Avis de la commission de Venise disponible sur <http://bit.ly/1kY1cTo> p 8, 9 et 10.

<sup>564</sup> Seif SOUDANI, « Le projet de loi de réconciliation économique isolera la présidence de la République », disponible sur le lien suivant, <http://bit.ly/2b4gseW> publié le 20 juillet 2015.

## Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif et le gouvernement devraient œuvrer à améliorer le dispositif de contrôle des comptes des partis politiques.
- ✓ Le pouvoir législatif et le gouvernement devraient imposer aux partis politiques la publicité de leurs comptes.
- ✓ Le pouvoir législatif et le gouvernement devraient promouvoir la gouvernance démocratique à l'intérieur des partis politiques.

# 11. Les Médias

## 11. Les Médias

### Résumé

La constitution tunisienne du 27 janvier 2014, est venue instaurer un climat juridique favorable aux médias pour exercer une effective liberté de presse. Le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition garantit dans son article premier<sup>565</sup> la liberté d'expression. Dans ce texte, est décrété un ensemble de règles susceptibles de garantir l'indépendance des journalistes et des médias. Le nouveau cadre légal accorde à la Haute Autorité indépendante de la Communication audiovisuelle (HAICA), une autorité administrative indépendante, le rôle de « garantir le pluralisme et la diversité médiatique durant les campagnes électorales et à aplanir tous les obstacles juridiques et administratifs contraires au principe d'accès aux médias, sur la base de l'équité entre tous les candidats et toutes les listes électorales ».

La scène médiatique aujourd'hui est marquée par une pluralité des journaux, des radios et des télévisions. L'indépendance des médias en Tunisie est effective. En effet, la liberté d'expression et la liberté de presse sont respectées par les pouvoirs en Tunisie. Par ailleurs, le fonctionnement des médias est effectivement transparent à l'exception de quelques cas. Et l'on peut dire généralement que les médias sont effectivement redevables de leurs actes.

Néanmoins, les médias en Tunisie ne sont pas généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption. L'efficacité et l'activisme des médias en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences est relative. C'est toujours le motif politique qui pousse les médias à s'engager dans cette

---

<sup>565</sup> Article premier du décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition : « Le droit à la liberté d'expression est garanti et s'exerce conformément aux stipulations du pacte international sur les droits civils et politiques, des autres traités y relatifs ratifiés par la République Tunisienne et aux dispositions du présent décret-loi.

Le droit à la liberté d'expression comprend la libre circulation des idées, des opinions et des informations de toute nature, leur publication, leur réception et leur échange.

La liberté d'expression ne peut être restreinte qu'en vertu d'un texte de nature législative et sous réserve :

- Qu'il ait pour but la poursuite d'un intérêt légitime consistant dans le respect des droits et la dignité d'autrui, la préservation de l'ordre public ou la protection de la défense et de la sûreté nationales.
- Et qu'il soit nécessaire et proportionné aux mesures qui doivent être adoptées dans une société démocratique, sans qu'il puisse constituer un risque d'atteinte. »

matière.

Les médias			
Note globale du pilier : 62.5 /100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	100	50
	Indépendance	100	50
Gouvernance	Transparence	75	75
	Redevabilité	75	50
	Intégrité	75	50
Rôle	Investigation sur les affaires de corruption	25	
	Information du public sur les affaires de corruption et leurs conséquences	25	

## 1. Ressources :

### a. Ressources (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à l'existence de médias indépendants et diversifiés ?*

Note : 100

Avant la révolution, les médias ne pouvaient prétendre à aucune indépendance. Malgré l'existence d'un cadre juridique relativement favorable (article premier de la loi n° 75-32 du 28 avril 1975, portant promulgation du Code de la Presse<sup>566</sup> et l'article 8 de la constitution tunisienne de 1959<sup>567</sup>).

<sup>566</sup> Article premier du Code de la Presse : « La liberté de la presse, de l'édition, de l'impression, de la distribution et de la vente des livres et des publications est garantie et exercée dans les conditions définies par le présent code ».

<sup>567</sup> Alinéa premier de l'article 8 de la constitution de 1959 : « Les libertés d'opinion, d'expression, de presse, de publication, de réunion et d'association sont garanties et exercées dans les conditions définies par la loi... ».

Cela est dû au contrôle antérieur exercé par les autorités objet du décret n° 77-536 du 8 juin 1977, fixant les modalités générales d'application de la loi n°75-32 du 28 avril 1975 portant promulgation du code de la Presse.

La constitution tunisienne du 27 janvier 2014, est venue instaurer un climat juridique favorable aux médias pour exercer une effective liberté de presse. En effet, l'article 31 de la nouvelle constitution a aboli le contrôle préalable sur la liberté de presse.

En effet, cet article dispose : « Les libertés d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication sont garanties. Ces libertés ne sauraient être soumises à un contrôle préalable<sup>568</sup>. ».

Dans les lois, on trouve aussi des dispositions qui garantissent l'indépendance des médias. En effet, le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition garantit dans son article premier<sup>569</sup> la liberté d'expression.

Dans ce texte, est décrété un ensemble de règles susceptibles de garantir l'indépendance des journalistes et des médias. En vertu de ces règles, les journalistes bénéficient du droit à l'information<sup>570</sup>.

Les journalistes bénéficient aussi de la protection lors de l'exercice de leur travail<sup>571</sup>. Leurs sources d'informations sont également protégées<sup>572</sup>. Ils ne peuvent pas, non plus, être objet

---

<sup>568</sup> C'est aussi l'objet de l'article 15 du décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

<sup>569</sup> Article premier du décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition : « Le droit à la liberté d'expression est garanti et s'exerce conformément aux stipulations du pacte international sur les droits civils et politiques, des autres traités y relatifs ratifiés par la République Tunisienne et aux dispositions du présent décret-loi.

Le droit à la liberté d'expression comprend la libre circulation des idées, des opinions et des informations de toute nature, leur publication, leur réception et leur échange.

La liberté d'expression ne peut être restreinte qu'en vertu d'un texte de nature législative et sous réserve :

- Qu'il ait pour but la poursuite d'un intérêt légitime consistant dans le respect des droits et la dignité d'autrui, la préservation de l'ordre public ou la protection de la défense et de la sûreté nationales.

- Et qu'il soit nécessaire et proportionné aux mesures qui doivent être adoptées dans une société démocratique, sans qu'il puisse constituer un risque d'atteinte. »

<sup>570</sup> Article 9 et article 10 du décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

<sup>571</sup> Article 11 dans son dernier alinéa et l'article 12.

<sup>572</sup> Article 11.

de pression ou insultes ou agression<sup>573</sup> ou poursuites pénales ou autres à cause de leur travail journalistique<sup>574</sup>.

Le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité indépendante de la Communication audiovisuelle (HAICA) s'inscrit dans ce même cadre.

Dans le troisième article de ce texte, la liberté de la communication audiovisuelle est garantie. L'article 5 de ce texte ajoute que l'exercice de cette liberté se fait sur la base du respect des conventions et pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme et aux libertés publiques, la liberté d'expression, l'égalité, le pluralisme d'expression des idées et opinions et l'objectivité et la transparence.

Pour garantir le pluralisme dans le secteur médiatique, l'article 33 de ce texte ajoute : « Une seule personne, qu'elle soit physique ou morale, peut au maximum posséder, administrer, contrôler ou publier deux périodiques d'information politique et généraliste, différente du point de vue langue de rédaction et ayant la même périodicité de publication. Le tirage total des périodiques d'information politique et généraliste, possédés, administrés, contrôlés ou publiés par une seule personne ne peut dépasser 30% du tirage total de cette catégorie de périodiques publiée en Tunisie. ».

Le même texte dans son article 43, accorde à la HAICA, une autorité administrative indépendante, le rôle de « garantir le pluralisme et la diversité médiatique durant les campagnes électorales et à aplanir tous les obstacles juridiques et administratifs contraires au principe d'accès aux médias, sur la base de l'équité entre tous les candidats et toutes les listes électorales ».

#### **b. Ressources (pratique) :**

*Existe-t-il une variété de médias indépendants offrant une variété de points de vue ?*

Note : 50

La scène médiatique aujourd'hui est marquée par une pluralité des journaux, des radios et des télévisions.

Par application du principe de l'égalité dans le service public, les médias doivent offrir une variété de points de vue.

---

<sup>573</sup> Article 14.

<sup>574</sup> Article 13.



Dans le rapport de la HAICA sur la couverture des élections de 2014 dans les médias audiovisuels et celui de l'ISIE sur les mêmes élections<sup>575</sup>, la HAICA s'est arrêtée sur le respect de l'égalité dans le passage des candidats dans les médias lors des campagnes électorales des élections législatives et présidentielles de 2014. Les chaînes de télévision et les ondes de radios n'ont pas respecté le principe de l'égalité entre tous les candidats de façon qu'il n'ont pas offert une variété des points de vue pour les électeurs<sup>576</sup>.

Même hors de la période des campagnes électorales, beaucoup de partis et courants politiques ne sont pas invités dans les émissions politiques de télévision et de radio.

Il y a des chaînes de télévision qui sont tombées dans « *une polarisation flagrante* »<sup>577</sup> comme le montre le rapport de la HAICA sur la couverture médiatique des élections dans les médias audiovisuels. Dans une déclaration, un député du parti Nidaa Tounes a même avoué que la chaîne Nessma était l'axe même de la campagne de Nidaa Tounes des élections législatives et présidentielles<sup>578</sup>.

D'autres chaînes de télévision, comme Zitouna et Al Moutawasat, ont consacré beaucoup d'heures pour le candidat à la présidentielle Mohamed Moncef Marzouki au détriment d'autres candidats<sup>579</sup>.

Pour les médias écrits et électroniques, le rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014 a révélé que l'instance a observé 363 infractions, commises par lesdits médias, qui violent les règles de la déontologie journalistique, l'objectivité et la neutralité. 168 de ces infractions, s'illustrent dans des déclarations faites par des journalistes, qui violent les principes de l'objectivité et la neutralité<sup>580</sup>.

Le même rapport a montré aussi que dans les médias écrits, les partis Nidaa Tounes et Ennahdha ont été les plus médiatisés dans les médias écrits et électroniques<sup>581</sup>.

Pour les médias électroniques, beaucoup de journaux électroniques ont suivi dans leur ligne directrice un traitement négatif du parti du Congrès pour la République.

Les différents intervenants dans un entretien collectif que nous avons mené avec des journalistes aux locaux du syndicat des journalistes confirment ce constat et appellent surtout à la mise en œuvre

---

<sup>575</sup> Rapport disponible sur le lien suivant : <http://bit.ly/2aNDKU0>

<sup>576</sup> HAICA, La couverture des élections de 2014 dans les médias audiovisuels tunisiens, pp.13 et 41.

<sup>577</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>578</sup> « La HAICA et l'indépendance de certains médias audiovisuels » (en arabe) : <http://bit.ly/2bdqm0j>

<sup>579</sup> HAICA, La couverture des élections de 2014 dans les médias audiovisuels tunisiens, pp. 53 à 55.

<sup>580</sup> Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014, p. 179.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 180.

des règles relatives à la séparation entre le politique et le médiatique en soulignant le fait que certains candidats à la présidentielle étaient des propriétaires de chaînes de télévision ce qui les favorisait par rapport aux autres candidats.

En conclusion, la couverture médiatique des élections législatives et présidentielles a relativement respecté les règles de l'indépendance et de la neutralité. Les médias, notamment privés, n'ont pas offert une variété de points de vue ce qui viole le principe de l'égalité et prive les électeurs d'avoir connaissance de tous les points de vue.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles un fonctionnement des médias indépendant de l'État ?*

Note :100

Dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014, le contrôle préalable qui était exercé par l'ancien régime sur les médias n'est plus permis<sup>582</sup>. En vertu de la nouvelle constitution, la régulation des médias audio-visuels est assurée par une autorité administrative indépendante. En effet dans son article 127, la nouvelle constitution met la HAICA dans le rang des autorités constitutionnelles.

Cette instance est une autorité administrative indépendante qui gère le secteur médiatique audio-visuel en toute indépendance pour « *garantir la liberté d'expression et d'information* » et « *garantir une information pluraliste et intègre* ». Cela garantit un fonctionnement indépendant de l'État des médias audio-visuels.

Le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition, ne permet la restriction de la liberté d'expression qu'avec un texte de valeur législative ayant pour but la poursuite d'un intérêt légitime et en respectant la règle de la proportionnalité.

Dans ce cadre, le même texte interdit dans son article 9 « *d'imposer des restrictions à la libre circulation des informations ou des restrictions pouvant entraver l'égalité des chances entre les différentes entreprises d'information dans l'obtention des informations, ou pouvant mettre en cause le droit du citoyen à une information libre, pluraliste et transparente.* ».

---

<sup>582</sup> Article 31 alinéa 2 de la constitution du 27 janvier 2014.

Sous l'ancien régime, les médias n'étaient pas indépendants ce qui les a poussés à « contribuer à la légitimation et au renforcement de ce régime »<sup>583</sup>.

Actuellement, pour garantir l'indépendance, « il est interdit à toute périodique d'information généraliste et à l'exception des journaux des partis, de faire de la propagande sous forme d'annonces publicitaires au profit de l'un des partis politiques ou de l'une des personnes candidates à des élections générales... »<sup>584</sup>.

Dans le même cadre, le décret-loi n°2011-116 interdit dans son article 10 aux membres de la HAICA d'avoir une responsabilité politique, mandat électif ou fonction publique ou toute activité professionnelle permanente qui serait de nature à limiter leur indépendance, à l'exception des tâches occasionnelles d'enseignement et de recherche. Comme il leur est interdit de participer financièrement directement ou indirectement, dans des établissements d'information et de communication.

#### **b. Indépendance (pratique) :**

*Les médias sont-ils effectivement indépendants des autres pouvoirs ?*

Note : 50

L'indépendance des médias en Tunisie est effective. En effet, la liberté d'expression et la liberté de presse sont respectées par les pouvoirs en Tunisie.

Aucun pouvoir n'a cherché à mettre des restrictions ou des entraves sur le fonctionnement des médias. Ce constat est globalement partagé par tous les journalistes que nous avons eu l'occasion d'interviewer lors d'un entretien collectif organisé aux locaux du syndicat des journalistes.

Cependant, des dépassements individuels commis par des agents de l'ordre sur des journalistes ont été enregistrés depuis le 14 janvier 2011 jusqu'à une date proche.

Récemment, après l'attentat terroriste de l'avenue de Mohamed V, des agents de sécurité intérieure ont agressé des journalistes. En guise de réaction, le ministre de l'Intérieur Najem Gharsali a ordonné l'ouverture d'une enquête pour découvrir les auteurs de ces agressions et pour engager les responsabilités.

---

<sup>583</sup> Mohamed Hamdane, « La réforme de l'audiovisuel les axes du débat », *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Institut de Presse et des Sciences de l'Information / Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, 2013, p.49.

<sup>584</sup> Article 31 de Décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

D'autres entraves mises devant les médias ont été enregistrées, mais elles ne peuvent pas être considérées comme une remise en cause de l'indépendance des médias.

En effet, lors de la fête organisée par la Présidence de la République, seule la chaîne Nessma (chaîne privée) a eu le droit exclusif d'enregistrer cette fête. Malgré les explications données par le porte-parole de la Présidence de la République, Moez Sinaoui, le syndicat des journalistes et la HAICA<sup>585</sup> ont contesté cela.

La HAICA en sa qualité de garant de l'indépendance des médias a même pris une décision dans laquelle elle refuse une décision de limoger le PDG de l'établissement de la télévision nationale<sup>586</sup> et elle considère la décision de limogeage une violation de la liberté d'expression<sup>587</sup>.

Dans un autre communiqué, la HAICA, a refusé la coupure de diffusion de la chaîne Hannibal, le premier octobre 2015, considérant cela, comme une atteinte à la liberté d'expression vu que la décision judiciaire à l'encontre de cette chaîne n'a pas contenu cette sanction<sup>588</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visent-elles à assurer la transparence du fonctionnement des médias ?*

Note : 75

Dans le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition, des règles de transparence ont été décrétées par le gouvernement de transition. Ces règles portent sur la transparence administrative<sup>589</sup> et la transparence financière<sup>590</sup>.

<sup>585</sup>

La présidence de la République donne l'exclusivité de la transmission directe de la cérémonie en l'honneur du quartet-Prix Nobel de la paix à une chaîne de télévision privée. Communiqué. ,disponible sur le lien suivant, publié le 09 novembre 2015 <http://bit.ly/2aPls40>

<http://bit.ly/2aZztjm>

<sup>587</sup> « La HAICA a exprimé son refus concernant la prise de décision individuelle dans les affaires des médias publics et conserve son droit de recourir à la justice pour contrer cette retraite apparente au niveau des garanties fondamentales de la liberté d'expression. » (Traduction non officielle)

<sup>588</sup> Communiqué de la HAICA daté du 02 octobre 2015, disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bmpW5d>

<sup>589</sup> L'article 18.

<sup>590</sup> Les articles 23 à 32.

Dans le décret-loi n°2011-116 du 2 novembre 2011, l'article 5 impose le respect du principe de la transparence.

Pour les médias audiovisuels, la constitution du 27 janvier 2014 et le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité indépendante de la Communication audiovisuelle (HAICA), donne à la HAICA le rôle de régulation, de contrôle et développement de ce secteur.

Cette autorité dispose des prérogatives et du pouvoir réglementaire pour exercer ce rôle. Dans ce cadre la HAICA a élaboré quatre cahiers des charges<sup>591</sup> où des règles en relation avec le principe de la transparence ont été adoptées. Et pour garantir le respect de ces règles,

la HAICA a le droit d'exiger la communication de tout document ou information concernant le statut juridique ou la situation administrative et financière de la société concernée<sup>592</sup>.

#### **b. Transparence (pratique) :**

*Le fonctionnement des médias est-il effectivement transparent ?*

Note : 75

Le fonctionnement des médias est effectivement transparent à l'exception de quelques cas. En effet, en 2013 la HAICA a exigé de la société CACTUS de lui communiquer les documents relatifs à sa situation financière de 2011 et de 2013, sa ligne éditoriale et les contrats de sous-traitance avec les autres sociétés avec lesquelles elle collabore.

Elle a aussi demandé des établissements audiovisuels sans licences de lui communiquer les documents sur leurs situations financières, les sources de financement, la ligne éditoriale, des données personnelles des propriétaires de ses établissements et enfin les documents en relation avec les ressources humaines de ces établissements<sup>593</sup>. **Généralement, les sociétés s'inclinent à ces**

---

<sup>591</sup> Cahiers de charge disponibles sur le lien suivant <http://bit.ly/2aRuUKI>

<sup>592</sup> Article 45 de la Décision de la haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle n° 1 de l'année 2014, datée du 5 mars 2014, relative à la publication du cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de radio privée sur le territoire tunisien. Article 46 de la décision de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle N°2 de l'année 2014, datée du 5 mars 2014, relative à la publication du cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de télévision privée sur le territoire tunisien. Article 46 de la Décision de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle N°3 de l'année 2014, datée du 5 mars 2014, relative à la publication du cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de radio associative sur le territoire tunisien. Article 45 de la Décision de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle N°4 de l'année 2014, datée du 5 mars 2014, relative à la publication du cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de télévision associative sur le territoire tunisien.

<sup>593</sup> Communiqué de la HAICA, de 9 juillet 2013 disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aSh6vh>

exigences comme nous le confirme les participants à l'entretien collectif que nous avons menés auprès des journalistes dans les locaux du syndicat des journalistes.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les médias répondent de leurs actes ?*

Note : 75

Dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014, il n'y a pas une disposition claire qui prévoit que les médias répondent de leurs actes. Cependant dans les textes à valeur législative, on trouve des dispositions qui ont cet objet.

Dans le code pénal, le législateur a prévu des sanctions pour le crime imputé à un fonctionnaire public ou assimilé des faits illégaux en rapport avec ses fonctions, sans en établir la véracité par tous les moyens de publicité y compris la presse<sup>594</sup>.

Le code pénal a prévu aussi des sanctions pour le crime de diffamation dans toute allégation ou imputation publique d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou d'un corps constitué.

Le décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant **création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle**, a prévu des dispositions qui portent sur la responsabilité des médias de leurs actes. Parmi ces dispositions, il y a des règles qui concernent les actes des médias lors des campagnes électorales<sup>595</sup> et des règles qui s'appliquent dans les actes quotidiens des médias<sup>596</sup>.

Dans les cahiers des charges élaborés par la HAICA, des règles qui portent sur la responsabilité des médias sur leurs actes ont été adoptés en cas de violations des dispositions de ces cahiers des charges.

Dans le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition, des règles qui portent sur la responsabilité des médias sur leur actes ont été aussi décrétées<sup>597</sup>.

---

<sup>594</sup> Article 128 du code pénal.

<sup>595</sup> Article 42 à 46 du décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle

<sup>596</sup> Article 27 à 41 du décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle

<sup>597</sup> Articles 6, 19 alinéa dernier, 20 alinéa dernier, 21, 23 alinéa dernier, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 41, 43 alinéa dernier, 49, 50 à 77.

Ces règles portent sur les crimes ou infractions et leurs sanctions et sur les procédures pour engager la responsabilité des médias.

Dans la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums, le législateur a prévu des sanctions pour les infractions électorales commises par les médias<sup>598</sup>.

#### **b. Redevabilité (pratique) :**

*Les médias répondent-ils effectivement de leurs actes ?*

Note : 50

Les médias sont effectivement redevables de leurs actes. En effet, la HAICA a exercé à plusieurs reprises ses prérogatives pour engager la responsabilité des médias de leurs actes.

Elle a décidé des amendes pour les actes commis par les médias et qui violent les différents obligations mises à la charge des médias.

Dans ce cadre **et à titre d'exemple, elle a imposé une amende** à la chaîne Zitouna<sup>599</sup> et à la chaîne Nessma<sup>600</sup> pour le non-respect de la loi électorale.

Elle a aussi imposé une amende à la chaîne Nessma pour infraction de publicité politique<sup>601</sup>.

Elle a aussi décidé la suspension de la diffusion de plusieurs programmes télévisés pour une date déterminée<sup>602</sup>.

**Il reste à savoir si les établissements médiatiques audiovisuels s'inclinent devant ces décisions.** La réponse à cette question est nuancée. En effet, la chaîne Nessma paye les amendes imposées par la HAICA, en même temps, elle continue ses violations de la loi électorale. Un présentateur de la chaîne Zitouna a osé défier la HAICA en déchirant, lors de la diffusion en direct de son émission, sa décision.

Aussi, deux émissions diffusées sur la chaîne Al Hiwar Attounsi ont esquivé la loi et la décision de la HAICA en changeant le titre des deux émissions et le décor mais avec les mêmes animateurs et le même contenu des émissions suspendues. Ce comportement fausse, **selon les journalistes qu'on a interviewés**, les règles du jeu et rend les décisions de la HAICA non opérationnelles. Certains ont

---

<sup>598</sup> Article 172 : crime de déclarations des résultats des élections ou des sondages d'opinion avant la déclaration des résultats par l'ISIE, article 57 et 154 : crime de publicité politique.

<sup>599</sup> Décision de la HAICA de 8 octobre 2014.

<sup>600</sup> Décision de la HAICA de 14 novembre 2014.

<sup>601</sup> Décision de la HAICA de 11 novembre 2014.

<sup>602</sup> Décision de la HAICA de 20 mai 2015 sur une émission télévisée sur la Chaîne Al Hiwar Attounsi et deux autres décisions de la HAICA de 15 décembre 2015 sur deux autres émissions diffusées aussi sur la chaîne Al Hiwar Attounsi.



même considéré que cette expérience a montré que ce type de sanction, qui peut être facilement esquivé, doit être délaissé au profit des seules sanctions financières.

## 5. Dispositifs visant à garantir l'intégrité :

### a. Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

*Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du personnel des médias ?*

Note : 75

Dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014, il n'y a pas de règles spéciales qui visent la garantie de l'intégrité du personnel des médias. Mais dans son article 127, la constitution attribue à la HAICA le rôle de la garantie d'une information intègre.

Le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition qui exige une licence ou un diplôme équivalent pour les journalistes professionnels, vise à garantir un certain niveau intellectuel susceptible d'avoir un impact sur l'intégrité du journaliste<sup>603</sup>.

Le même texte, garantit l'intégrité des journalistes professionnels en attribuant à une commission indépendante le pouvoir de donner la carte nationale de journaliste professionnel<sup>604</sup>. La composition même de cette commission est supposée être une garantie pour l'intégrité des journalistes.

L'article 16 exige la jouissance des droits civils et politiques, pour être nommé au poste de directeur responsable dans un périodique national.

En ce qui concerne les établissements médiatiques audiovisuels, les cahiers des charges, élaborés par la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle contiennent des règles susceptibles de garantir l'intégrité du personnel des médias audiovisuels. Dans le cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de radio associative sur le territoire tunisien, le dossier de candidature pour l'obtention d'une licence doit contenir la liste des membres fondateurs de l'association et de son bureau directeur, avec leurs noms et prénoms, leurs fonctions, leurs lieux de naissance, les numéros de leurs cartes d'identité nationale et leurs professions, aussi une note précisant la relation entre l'association et ses membres avec d'autres associations intervenant dans les secteurs de l'information, de la communication, de la publicité ou de la presse<sup>605</sup>.

---

<sup>603</sup> Article 7 alinéa premier du le décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

<sup>604</sup> Article 8 du décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.

<sup>605</sup> Article 5 du cahier des charges fixant les conditions d'octroi d'une licence de création et d'exploitation d'une chaîne de radio associative sur le territoire tunisien.

Une disposition similaire est reproduite dans les autres cahiers des charges.

Pour les journalistes travaillant pour les établissements médiatiques étatiques, le code déontologique du fonctionnaire public adopté par le décret n°2014-4030 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public, est applicable vu qu'ils ont le statut du fonctionnaire public en travaillant pour l'Etat.

**b. Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (pratique) :**

*Dans quelle mesure l'intégrité du personnel des médias est-elle effectivement garantie ?*

Note : 50

Les dispositions prévues par les textes en vigueur garantissent relativement l'intégrité du personnel des médias.

En effet, garantir l'intégrité dépasse l'exigence d'un niveau intellectuel élevé ou l'élaboration d'une base de données sur tous les travailleurs dans le secteur médiatique. L'intégrité ne dépend que de l'attitude de la personne concernée.

A titre d'exemple, la télévision nationale a embauché le journaliste, Haythem Mekki pour animer une émission politique avec Elyes Gharbi en 2012 mais après quelques semaines, elle a mis terme à ce contrat pour violation du principe de la neutralité et l'objectivité par ce journaliste.

Dans ce cas, le niveau intellectuel exigé par les textes en vigueur n'a pas garanti une intégrité chez ce journaliste.

Dans un autre cas, la HAICA a suspendu la diffusion d'une émission sur la chaîne AL Hiwar Attounsi pour diffamation en diffusant une vidéo truquée sur l'ex-Président de la République Mohamed Moncef Marzouki.

Sur d'autres chaînes tel que Zitouna, les journalistes axent la ligne directrice de la chaîne sur l'attaque au parti Nidaa Tounes et à plusieurs reprises ils sont tombés dans la diffamation et sur la remise en cause de la crédibilité des autorités surtout après chaque acte terroriste.

Le code déontologique des journalistes préparé par le syndicat garantit certes un minimum d'intégrité, mais force est de constater que ses dispositions sont différemment interprétées par les journalistes et appliquées par eux de façon différenciée. Nous avons lors de l'entretien collectif que nous avons organisé avec les journalistes aux locaux de leur syndicat été témoins d'un débat sur le contenu de la notion de neutralité du journaliste et celle de son objectivité.

## 6. Investigation et divulgation d'affaires de corruption (pratique) :

*Les médias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption ?*

Note : 25

Les médias en Tunisie ne sont pas généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption.

Depuis le 14 janvier jusqu'à présent, les enquêtes faites ont été réalisées pour des raisons purement politiques.

Avant les élections de 2014, la chaîne Nessma a fait un travail d'investigation sur l'homme d'affaire et le leader de parti l'Union patriotique libre (UPL) Slim Riahi, pour des raisons politiques.

Dans cette investigation, Nessma a commis une diffamation de ladite personne comme l'a affirmé le présentateur de cette émission. Il a même présenté des excuses à cet homme d'affaires.

Le journaliste Moez Ben Gharbia a menacé, depuis la Suisse, de publier des informations après un travail d'investigation qu'il a fait. Ces vérités jugées choquantes et capables de bouleverser la scène politique et redistribuer les cartes entre les décideurs politiques. Mais, à son retour en Tunisie, il a présenté un certificat, au juge d'instruction, qui justifie que son état psychique est instable, en renonçant à divulguer quoi que ce soit.

## 7. Politique d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences (pratique)

*Les médias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences ?*

Note : 25

L'efficacité et l'activisme des médias en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences est relative. C'est toujours le motif politique qui pousse les médias à s'engager dans cette matière.

En effet, l'engagement des médias durant la période du gouvernement de la troïka n'est plus le même après les élections législatives et présidentielles de 2014 malgré que la situation économique de la Tunisie se soit dégradée et malgré que le taux de l'économie parallèle ait dépassé les 50% de l'économie tunisienne.

## Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait créer une instance de régulation, similaire à la HAICA pour régulariser le secteur des médias écrits et électroniques.
- ✓ **Le ministère de l'Enseignement Supérieur** et les différents intervenants devraient moderniser la **formation offerte aux étudiants de l'IPSI** afin de garantir un meilleur travail journalistique.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait exiger la formation journalistique pour diriger un établissement audiovisuel ou un journal écrit ou électronique.
- ✓ **Le ministère de l'Enseignement Supérieur** devrait accélérer la mise en place d'un **master de journalisme d'investigation** à l'IPSI.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait aggraver les sanctions en cas d'atteinte à la neutralité et l'objectivité des médias.
- ✓ Le pouvoir législatif et les autorités de régulation du secteur devraient exiger un équilibre entre les politiciens invités dans les plateaux télévisés et les radios.

# **12. La Société Civile**

**(Les Associations)**

## 12. La Société Civile (Les Associations)

### Résumé :

Après la révolution, les associations ont bénéficié d'un nouveau cadre d'action, à savoir le décret-loi n° 88-2011 du 24 septembre 2011, lequel décret-loi leur a permis de travailler en toute liberté. La liberté d'association est garantie par la constitution du 27 janvier 2014 et consacrée par les dispositions libérales du décret-loi n° 88-2011 qui, plus est, encourage les associations à se regrouper en réseaux.

Le cadre légal en vigueur est très favorable aux associations. Mais les faiblesses dont souffrent les associations tunisiennes au niveau des ressources humaines et financières les empêchent de jouer pleinement leur rôle dans le contrôle des actions publiques. Néanmoins, ces aléas qui touchent la majorité des organisations de la société civile ont été dépassés par un nombre d'associations qui bénéficient actuellement de la possibilité et des ressources nécessaires pour mener des actions efficaces et durables.

Les contraintes imposées au travail associatif sont très faibles et permettent aux organisations de travailler à l'abri de toute intervention de l'Etat. Mais les associations tunisiennes souffrent toujours de faiblesses au niveau de leur gouvernance (manque au niveau de la reddition des comptes surtout).

Il existe certaines associations de la société civile en capacité d'amener le gouvernement ou certains de ses représentants à rendre compte. Le nombre des associations pugnaces en matière de prévention et de lutte contre la corruption est limité. Certaines d'entre elles ont acquis une expertise et une visibilité certaines en la matière. D'autres sont toujours dans l'amateurisme.

La société civile (les associations)			
Note globale du pilier : 55.55/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	100	25
	Indépendance	100	100
Gouvernance	Transparence	NA	50
	Redevabilité	NA	50
	Intégrité	NA	00
Rôle	Capacité à mettre en cause la responsabilité du gouvernement	50	
	Promotion des réformes politiques	25	

## Structure et organisation :

Il existe en Tunisie plusieurs formes d'organisations de la société civile : les associations, les ONG, les syndicats, les ordres professionnels, les groupements informels, etc.

Ne pouvant couvrir l'ensemble des structures et mouvements de la société civile, ce rapport exclut, sans nier leur poids dans la société, les ordres professionnels et les mouvements non organisés et se limite à l'analyse de la forme la plus visible de la SC à savoir les associations.

Avant la révolution, les associations étaient régies par la loi 1959 qui leur imposait des modalités de contrôle rigoureuses pouvant déboucher sur des sanctions pénales doublées d'une pratique « liberticide ». A part quelques associations militantes (LTDH, ATFD) et quelques associations scientifiques, les organisations de la société civile assuraient le rôle de « délégués des services publics de l'Etat »<sup>606</sup>.

Après la révolution, les associations ont bénéficié d'un nouveau cadre d'action, à savoir le décret-loi n° 88-2011 du 24 septembre 2011, lequel décret-loi leur a permis de travailler en toute liberté. La liberté d'association est garantie par la constitution du 27 janvier 2014 et consacrée par les dispositions libérales du décret-loi n° 88-2011 qui, plus est, encourage les associations à se regrouper en réseaux.

La liberté des associations a conduit à la création d'un nombre important d'associations qui s'élève d'après les statistiques de mars 2015 à 18025 associations réparties sur tout le territoire tunisien<sup>607</sup>.

### 1. Ressources :

#### a. Ressources (cadre légal) :

*La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable aux associations ?*

Note : 100

Le cadre légal en vigueur est très favorable aux associations. La Constitution du 27 janvier 2014 consacre la liberté des associations dans son article 35. Le décret-loi n° 88-2011 garantit à tout individu le droit de s'associer et de constituer une association sans autorisation préalable. Ce décret-loi a instauré un régime juridique des associations qui ne s'opposant point par point à la loi n° 59-154 du 7 novembre 1959 a permis de révolutionner la vie associative dans le pays. Un « virement

<sup>606</sup> Tunisie-Feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile, disponible sur : <http://bit.ly/2bdrBMX>, p. 5.

<sup>607</sup> <http://bit.ly/2aPC8c0>



politique radical »<sup>608</sup> qui assure désormais aux associations un environnement favorable à l'exercice de leurs activités.

Au niveau de la création des associations, le décret-loi a remplacé le ministère de l'Intérieur par le Secrétariat général du gouvernement en tant qu'autorité responsable de la création des associations. Il a en plus supprimé l'obligation du visa ainsi que le délai d'attente y afférent. Désormais, le principe de déclaration est le fondement d'existence de l'association<sup>609</sup>. La publication dans le Journal Officiel intervient dans la semaine qui suit le retour de l'accusé de réception de la déclaration de création<sup>610</sup>.

Au niveau du fonctionnement, aucune classification ni limitation du champ d'intervention des associations n'est envisagée. Toute personne physique tunisienne ou étrangère résidente en Tunisie a le droit de constituer une association ou d'y participer<sup>611</sup>. Toute sanction pénale et administrative à l'encontre des membres de l'association est abrogée.

Les limitations de l'activité des associations concernent la violation par l'association des principes de l'Etat de droit<sup>612</sup>, l'appel à la violence et à la haine, le détournement des fonds de l'association ou l'utilisation de l'association pour des buts politiques, ce qui n'empêche cependant l'association d'exprimer ses opinions politiques<sup>613</sup>. Dans le cas de violation de ces obligations, l'association pourra toujours exercer son activité jusqu'à ce que l'instance judiciaire s'y oppose.

Au niveau du financement, le décret-loi ouvre devant les associations les voies du financement public et privé<sup>614</sup>. Le financement étranger est désormais possible pour les associations tunisiennes. La seule restriction dans ce domaine est celle relative aux fonds provenant d'un Etat avec lequel la Tunisie n'entretient pas des relations diplomatiques ou d'une organisation défendant les intérêts de tels Etats<sup>615</sup>. La nouvelle législation stipule en outre l'assignation d'un commissaire aux comptes au cas où le budget annuel de l'association dépasserait les 100 mille dinars (environ 50 mille Euros).

Il est enfin à signaler que le décret-loi traite également des ONG auxquelles il accorde des facilités considérables<sup>616</sup> et évoques-en plus la possibilité de réseautage entre les organisations de la société civile<sup>617</sup>.

---

<sup>608</sup> Foundation For the Future (F.F.F.), *Etude sur les organisations de la société civile en Tunisie*, Janvier 2013, p. 17.

<sup>609</sup> Art. 10 DL n° 88.

<sup>610</sup> Art. 11 DL n° 88.

<sup>611</sup> Art. 8 DL n° 88.

<sup>612</sup> Art. 3 DL n° 88.

<sup>613</sup> Art. 4 et art. 9 DL n° 88.

<sup>614</sup> Art. 34 DL n° 88.

<sup>615</sup> Art. 35 DL n° 88.

<sup>616</sup> DL n° 88, chap. 3.

<sup>617</sup> *Ibid.*, chap. 4.

## b. Ressources (pratique) :

*Les associations disposent-elles des ressources financières et humaines adéquates pour fonctionner efficacement ?*

Note : 25

Les ressources financières à disposition des associations sont faibles. Les associations bénéficient de deux types de financement : le financement public et le financement privé. Le financement peut être de source nationale ou étrangère.

Malgré les facilités de financement accordées par le décret-loi, les associations souffrent du manque **des ressources financières**. Dans une étude de l'Institut arabe des droits de l'Homme, les chercheurs évoquent, parmi les causes de ce manque, la difficulté rencontrée au niveau de la perception des adhésions, la faiblesse du financement public, la quasi-inexistence des dons des personnes morales tunisiennes<sup>618</sup>. **A ceci s'ajoute la difficulté de l'octroi des dons étrangers surtout pour les nouvelles associations qui ne bénéficient pas des structures et des capacités nécessaires pour répondre aux appels d'offre des bailleurs de fonds étrangers<sup>619</sup>**. La faiblesse financière des associations se manifeste principalement à travers d'abord, **l'inexistence de locaux associatifs** pour certaines associations et le fait que les associations qui sont propriétaires de leur local sont très rares (1%)<sup>620</sup>, **ensuite, l'insuffisance des équipements<sup>621</sup> et enfin, l'insuffisance des moyens financiers pour réaliser les projets, équiper les associations et couvrir leurs frais de fonctionnement et leur caractère non durable<sup>622</sup>**. Ce manque financier se répercute sur la capacité des associations de mettre en place des projets significatifs et durables. Cette possibilité reste généralement exclusive à certaines associations historiques.

Les associations tunisiennes reposent sur un élément humain qui, quoique très actif et engagé, reste faible. Les études sur la société civile tunisienne relèvent, à ce niveau, une série de faiblesses dont les plus importantes sont :

- Le nombre réduit d'adhésions<sup>623</sup>
- Le manque de représentativité des différentes couches et catégories sociales<sup>624</sup>

<sup>618</sup> FERCHICHI (W.) (dir.), MEJRI (Kh.) et BEN ABDA (H.) (coll.), *Indice rapide de la société civile tunisienne, après 14 janvier*, CIVICUS et Institut arabe des droits de l'Homme, 2014, (en arabe).

<sup>619</sup> Ibid.

<sup>620</sup> BLIBECH (F.) (dir.), *Etude de terrain sur les associations tunisiennes créées après 14 janvier 2011 et œuvrant dans les domaines de développement économique et social, des droits de l'Homme et de la transparence* (Gouvernorats de Tunis, Nabeul, Sfax, Kef et Médenine), Institut arabe des droits de l'Homme, Janvier 2014, pp. 29 et ss.

<sup>621</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>622</sup> UE 2012, p. 24.

<sup>623</sup> [www.civicus.com](http://www.civicus.com).

<sup>624</sup> Institut Arabe, p. 22.

- Le caractère formel des adhésions qui n'impliquent pas une implication effective des adhérents aux activités de l'association
- Le manque de volonté de s'engager dans le travail bénévole<sup>625</sup>
- Le nombre réduit du personnel salarié dans les structures des associations<sup>626</sup>
- La faiblesse au niveau de la formation et de la connaissance technique des membres de l'association en relation avec leurs domaines d'intervention<sup>627</sup>
- Le manque d'expérience des membres dans le domaine du travail associatif et du travail de groupe<sup>628</sup>
- La faiblesse au niveau de la représentation féminine (sauf pour les associations féminines)<sup>629</sup>

Ces faiblesses au niveau des ressources humaines et financières empêchent les associations de jouer pleinement leur rôle dans le contrôle des actions publiques. Néanmoins ces aléas qui touchent la majorité des organisations de la société civile ont été dépassés par un nombre d'associations qui bénéficient actuellement de la possibilité et des ressources nécessaires pour mener des actions efficaces et durables.

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux associations de travailler sans subir d'immixtion de l'Etat ?*

Note : 100

Les contraintes imposées au travail associatif sont très faibles et permettent aux organisations de travailler à l'abri de toute intervention de l'Etat.

Le contrôle de l'Etat sur les associations est très limité, en dehors du contrôle de légalité.

La dissolution d'une association n'intervient que par décision judiciaire<sup>630</sup>. L'administration intervient en cas de violation de l'association des dispositions du décret-loi suivant une procédure échelonnée qui commence par l'avertissement du Secrétaire général du gouvernement, puis par décision judiciaire sur demande du Secrétaire général du gouvernement de gel des activités de l'association,

<sup>625</sup> [www.civicus.com](http://www.civicus.com) .

<sup>626</sup> Civicus, p. 33, Institut arabe.

<sup>627</sup> UE 2012, p. 23.

<sup>628</sup> <http://www.aihr-iahd.net/index.php?lang=ar> .

<sup>629</sup> UE 2012, p. 22, Institut Arabe.

<sup>630</sup> Art. 33 du DL n° 88.

enfin, en cas de persistance de la violation par décision judiciaire de dissolution de l'association concernée<sup>631</sup>.

Aucune disposition légale ne permet à l'Etat d'assister aux réunions des associations et celles-ci peuvent librement critiquer le gouvernement. Les citoyens ont donc une liberté totale de s'engager au sein d'associations promouvant la bonne gouvernance et luttant contre la corruption sans considération de leur appartenance politique ou religieuse.

### b. Indépendance (pratique) :

*Les associations peuvent-elles effectivement exister et fonctionner en toute indépendance ?*

Note : 100

Les associations fonctionnent effectivement en toute indépendance. Mme Azza Ben Mosbeh, **présidente de l'Association « droit à la différence »** confirme ce constat. Selon elle, « *l'activité de son association est menée en toute indépendance. Aucune intervention dans nos projets n'a été enregistrée depuis la révolution. Nos communiqués sont librement formulés. Mieux, les autorités gouvernementales ont souvent été à nos côtés pour la réalisation de certains évènements qui nécessitent des facilités logistiques importantes.* »<sup>632</sup>.

Il existe peu de cas où l'Etat est intervenu. L'intervention de l'Etat a été constatée dans le cas des associations caritatives qui financent le terrorisme. Plus de 700 associations ont dernièrement vu leur activité gelée à cause de soupçons de financement du terrorisme.

### 3. Transparence (pratique) :

*Les associations fonctionnent-elles de façon transparente ?*

Note : 50

Globalement, les exigences de transparence sont relativement peu contraignantes. Les associations obéissent à des exigences comptables calquées sur celles prévues pour les organismes qui obéissent à la loi n° 112 du 30 décembre 1996<sup>633</sup>. **L'association tient plusieurs registres, à savoir :** le registre de ses membres, le registre de ses procès-verbaux, le registre de ses projets, le registre des dons et des ressources financières publiques et privées, nationales et étrangères<sup>634</sup>. **L'association publie obligatoirement ses ressources venant de l'étranger**<sup>635</sup>. Le décret-loi n° 88 stipule en plus

<sup>631</sup> Art. 45 du DL n° 88.

<sup>632</sup> Interview avec Mme Azza Ben Mosbeh, Présidente de l'association droit à la différence, 30 novembre 2015.

<sup>633</sup> Art. 39 du DL n° 88.

<sup>634</sup> Art. 40 du DL n° 88.

<sup>635</sup> Art. 41 du DL n° 88.

l'assignation d'un commissaire aux comptes au cas où le budget annuel de l'association dépasserait les 100 mille dinars (environ 50 mille euros)<sup>636</sup>.

Généralement, les associations sont soucieuses du respect de ces règles de gestion. Parmi les associations auxquelles nous avons pu accéder afin de vérifier le degré de leur respect de ces exigences, citons les exemples suivants : l'association tunisienne d'études politiques, l'association tunisienne des sciences administratives, l'association tunisienne de droit constitutionnel (association scientifique), l'association de défense des libertés individuelles, l'association droit à la différence (associations de défense des droits de l'Homme), Al Bawsala (association de veille citoyenne), etc. Mais certaines associations peinent toujours à respecter ce cadre légal soit pour manque de personnel qualifié soit en raison du manque des ressources.

#### 4. Redevabilité (pratique) :

*Les associations rendent-elles compte et répondent-elles de leurs actes vis-à-vis de leurs adhérents ?*

Note : 50

Soucieuses du respect des exigences d'une bonne gouvernance de leur activité, les associations respectent dans la plupart des cas les règles relatives à l'organisation de leurs assemblées générales et de leurs bureaux exécutifs, conformément à leurs règlements intérieurs.

Néanmoins, plusieurs associations manquent de transparence au niveau de la reddition des comptes. Généralement, lors des assemblées générales, les rapports financiers sont présentés de façon générale et ne contiennent pas d'informations détaillées sur l'origine et la ventilation des ressources. Ceci est dû au fait que ces rapports sont préparés par les membres de l'association qui ne sont pas nécessairement familiarisés avec les notions de la comptabilité. Autre exigence, rarement respectée, est celle relative à la publication des dons et financements étrangers. Malgré l'importance des financements étrangers octroyés par les bailleurs de fonds aux organismes de la société civile après la révolution, ces derniers ne procèdent que de façon rarissime à la publication des montants de leurs ressources provenant de l'étranger. Le contrôle de cette exigence reste faible au niveau du gouvernement.

#### 5. Intégrité (pratique) :

*L'intégrité des associations est-elle effectivement assurée ?*

---

<sup>636</sup> Art. 43 du DL n° 88.

Note : 00

La question de l'intégrité des associations reste dans le contexte actuel difficile à appréhender. Loin de la question du financement, l'intégrité de la société civile s'analyse plus par rapport à leurs appartenances idéologiques. La législation permettant aux associations d'exprimer leurs opinions politiques et idéologiques, n'interdit l'engagement politique des associations que dans les cas où cet engagement conduit à des actes de violence ou des appels à la haine. Nul ne peut aujourd'hui nier la polarisation des associations tunisiennes autour de deux pôles idéologiques : les modernistes d'une part et les islamistes d'autre part. Ceci n'est pas un problème en soi. Mais, il est à signaler que certaines associations servent de paravent à des partis ou à des mouvements politiques et idéologiques. Dernièrement, le gel des activités de plus de 700 associations soupçonnées de financement du terrorisme est un indice très fort à même d'inciter à mettre en place un dispositif juridique permettant de contrôler les associations au niveau de leur intégrité.

Par ailleurs, les différents intervenants dans le secteur constatent amèrement que généralement les associations ne cherchent pas à mettre en place des structures de gouvernance en leurs seins ni ne s'activent pour produire un code de conduite applicable au secteur<sup>637</sup>.

## 6. Capacité à mettre en cause la responsabilité du gouvernement :

*Les associations parviennent-elles à agir de sorte que le gouvernement rende compte et réponde de ses actes et décisions ?*

Note : 50

Il existe certaines associations de la société civile en capacité d'amener le gouvernement ou certains de ses représentants à rendre compte.

Certaines associations historiques à l'instar de la LTDH assurent parfaitement ce rôle.

Certaines associations actives après la révolution le font également. Certaines d'entre elles fondent leurs activités sur la lutte contre la corruption : Les plus visibles entre elles sont Al Bawsala, I watch, Transparence financière. Leurs activités sont assez médiatisées et poussent souvent le gouvernement à agir ou du moins à répondre aux allégations et aux demandes qu'elles formulent.

---

<sup>637</sup> Mahdi Ben Youssef, secrétaire général de l'association Al Bawsala, interviewé le 1<sup>er</sup> décembre 2015.

Mais, il est notoire à cet égard que cette capacité d'action reste l'apanage d'un nombre réduit d'associations.

Les associations assurent aujourd'hui leur mission de veille citoyenne afin de s'assurer que les décisions politiques et publiques ne trahissent pas l'intérêt général.

La mise en place d'une lutte active contre la corruption est fonction de la possibilité pour les associations de se constituer en parties civiles dans un procès ce qui est parfaitement possible pour les associations tunisiennes.

Certaines initiatives de la société civile ont réussi à créer des dynamiques sociétales et des campagnes médiatiques importantes.

Certaines associations ont contribué à assurer la paix sociale dans les pays en œuvrant à côté des structures gouvernementales. L'exemple le plus illustratif à cet égard reste celui du dialogue national qui a été mené par un quartet composé de quatre acteurs de la société civile à savoir la LTDH (association), l'UGTT (syndicat ouvrier), l'UTICA (syndicat des patrons) et l'ordre des avocats tunisiens.

## 7. Promotion des réformes politiques :

*Les associations sont-elles activement engagées dans la promotion de réformes permettant de lutter contre la corruption ?*

Note : 25

Les associations ont été représentées au sein de la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation dans son Comité général : Association des intermédiaires en bourse, Centre Kawakibi pour la transition démocratique, Ordre national des ingénieurs, Fondation nationale de lutte contre la corruption, Ordre national des architectes urbanistes, Association tunisienne des sciences administratives, Association des économistes tunisiens, Union tunisienne d'agriculture et de pêche, Institut des Audits et des finances, Association tunisienne de transparence financière, Centre de justice transitionnelle, ATDES, Association tunisienne des auditeurs des entreprises, Réseau national de lutte contre la corruption.

Les associations sont représentées dans le comité directeur de l'INLCC. Le nombre des associations pugnaces en matière de prévention et de lutte contre la corruption est limité. Certaines d'entre elles ont acquis une expertise et une visibilité certaine en la matière. D'autres sont toujours dans l'amateurisme.

Les représentants de certaines associations les plus pugnaces promeuvent des projets et solutions et sont auditionnés par les pouvoirs publics dans le cadre de projets de réformes en cours. La question de la réception de ces initiatives de la part des pouvoirs publics reste cependant posée.



Malgré la difficulté d'évaluer l'impact des plaidoyers des associations, certaines évolutions positives sont à signaler.

Certaines associations travaillent dans le domaine de la restitution des avoirs tunisiens à l'étranger. Transparency financière en est une. Cette association assure un rôle important au niveau de la diplomatie citoyenne. M. Sami Ramadi, son président, a, lors du quatrième forum arabe de restitution des avoirs organisé en Tunisie les 12 et 13 décembre 2015, fait état des différentes interventions que son association a entamé auprès du gouvernement suisse afin de faciliter la restitution des avoirs tunisiens en Suisse. Mais, il a aussi signalé les obstacles **et les limites de son action entant qu'organisme de la société civile dont l'impact est plus sensible au niveau de l'opinion public qu'au niveau des gouvernements.**

### Recommandations

- ✓ Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient **tourner l'attention de certaines associations vers le plaidoyer en matière de lutte contre la corruption.**
- ✓ Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient renforcer les capacités de certaines **associations s'activant en matière de lutte contre la corruption.**

Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient promouvoir la technique de réseautage entre les associations qui travaillent dans le domaine de lutte contre la corruption.

Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient donner plus de visibilité aux actions des associations travaillant en matière de lutte contre la corruption.
- ✓ **Les programmes et instruments d'appui à la société civile détournés généralement de ce domaine devraient promouvoir plus d'actions en relation avec la lutte contre la corruption.**

# **13. Les Entreprises**

## 13. Les Entreprises

### Résumé

A part quelques améliorations nécessaires surtout au niveau fiscal, le cadre juridique de l'investissement en Tunisie s'avère favorable à la création et à l'épanouissement de l'activité économique. Cependant, la pratique fait ressortir certaines carences en relation avec la non-application de la loi. Les activités de contrebande et de commerce parallèle se propagent dans un **cadre d'impunité totale, ce qui est à même** de décourager toute activité et initiative entrepreneuriale.

De même, bien que les entreprises puissent au regard de la loi fonctionner de manière indépendante, elles ont toujours subi, sous Ben Ali et après la révolution, l'interférence des pouvoirs politiques.

La corruption, la non-transparence, la non-reddition des comptes caractérisent l'environnement entrepreneurial en Tunisie, lequel environnement ne participe guère aux côtés de l'administration et de la société civile à s'opposer à ces fléaux.

Les entreprises			
Note globale du pilier : 29.44/100			
	Indicateur	Cadre légal	Pratique
Capacité	Ressources	75	25
	Indépendance	50	25
Gouvernance	Transparence	25	25
	Redevabilité	25	00
	Intégrité	NA	25
Rôle	Engagement dans la lutte contre la corruption	25	
	Soutien à la société civile	25	

#### 1. Ressources :

##### a. Ressources (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises privées un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?*

Note : 75

La réglementation touchant à la création des entreprises offre à celles-ci un cadre propice à la constitution et au développement. La loi relative aux sociétés commerciales est caractérisée par son caractère libéral et la simplicité relative des procédures de création des sociétés surtout sous la

forme de « Société à responsabilité limitée » ou de « Société unipersonnelle à responsabilité limitée ». La documentation à fournir et le régime social changent certes d'un type de société à un autre mais il est des règles communes qui dénotent toutes des facilités octroyées à l'exercice du droit d'entreprendre. L'article 4 de la loi n° 2000-93 du 3 novembre 2000 portant promulgation du Code des sociétés commerciales prévoit : « *Toute société commerciale donne naissance à une personne morale indépendante de la personne de chacun des associés à partir de la date de son immatriculation au registre du commerce, à l'exception de la société en participation. La transformation de la société ou la prorogation de sa durée n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle. La société est désignée par sa raison sociale ou sa dénomination sociale* ».

Par ailleurs, le droit de propriété a, en Tunisie, une valeur constitutionnelle. Il est consacré par l'article 41 de la Constitution de 2014 qui l'étend expressément, via son deuxième alinéa à la propriété intellectuelle, constitutionnalisée pour la première fois. Ainsi, le droit de propriété s'étend au-delà de la propriété mobilière ou immobilière aux droits d'auteur et droits voisins. La propriété intellectuelle et industrielle est protégée par les textes légaux ainsi que par certaines institutions spécialisées.

La législation en matière de protection des marques remonte au décret beylical de 1889 qui ratifie la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle du 20 mars 1883, mais tient surtout à la Loi n° 2001-36 du 17 avril 2001, relative à la protection des marques de fabrique, de commerce et de services, modifiée en 2007 afin d'habiliter les agents administratifs et douaniers à identifier les actes de contrefaçon. L'organisme chargé de la protection des droits de propriété industrielle est l'Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle (INNORPI), créé en 1982 et placé sous la tutelle du Ministère chargé de l'industrie, de l'énergie et des mines<sup>638</sup>.

Par ailleurs, la Tunisie a déposé en juillet 2013 son instrument d'adhésion au Protocole de Madrid (1989) permettant l'encouragement de l'investissement étranger au travers de la simplification des procédures de protection des marques étrangères ; et qui, en même temps, permet la protection des marques des entreprises exportatrices tunisiennes dans plus de 89 pays. Le protocole de **Madrid a pris effet à l'égard de** la Tunisie le 16 octobre 2013.

L'Office Tunisien de **Protection des Droits d'Auteur** et des Droits Voisins (OTPDADV), établissement public à caractère administratif créé par décret du 1<sup>er</sup> juillet 2013 sous la tutelle du Ministère de la Culture, est chargé de la sauvegarde et de la défense des droits d'auteur et des droits voisins. L'OTPDADV est également en charge de fixer les montants des taux et redevances dus au

---

<sup>638</sup> V. site de l'INNORPI, [www.innorpi.org.tn](http://www.innorpi.org.tn)

titre des droits d'auteur et représente le lien avec les utilisateurs d'oeuvres (nationaux ou internationaux).

Créé en 2009, le Conseil National de Lutte contre la Contrefaçon (CNLC) est une structure à caractère consultatif qui exerce son activité sous l'égide du ministère du commerce et a pour but de renforcer le dispositif national de lutte anti-contrefaçon, d'offrir un cadre de réflexion aux différentes questions relatives à la contrefaçon et d'être une plateforme de proposition et de coordination.

Le cadre législatif actuel, surtout après la refonte du code de l'investissement offre un cadre propice aux entreprises privées leur permettant de s'installer dans le pays et de se développer de façon sûre et rapide<sup>639</sup>.

#### **b. Ressources (pratique) :**

*Les entreprises privées bénéficient-elles effectivement d'un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?*

Note : 25

L'environnement social et économique du pays que ce soit avant ou après la révolution, n'a jamais constitué une attraction pour les entreprises étrangères ni un cadre propice pour les entreprises nationales<sup>640</sup>.

Dans une enquête réalisée entre le 23 juin et le 24 août 2012 par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) effectuée auprès d'un échantillon de 1050 entreprises privées implantées dans toutes les régions du pays et opérant dans l'industrie et les services, trois vecteurs caractérisent l'environnement entrepreneurial en Tunisie et freinent son évolution, à savoir l'insécurité, la corruption et l'instabilité socio-économique.

**Relativement à l'insécurité**, parmi les indicateurs les plus expressifs, nous relèverons les suivants : 41% des entreprises disent que l'insécurité est la contrainte la plus dénoncée par les chefs d'entreprises. 6.3 % des entreprises ont dû suspendre leur activité au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2012. 53% des entreprises affirment que l'insécurité est le facteur le plus fréquemment mentionné comme portant préjudice à la compétitivité.

Quant à La corruption, l'étude montre que 61% des entreprises ont refusé de répondre au questionnaire dans son aspect relatif à la corruption. Ceci nous autorise à nous demander si ce sujet demeure toujours un sujet tabou. Néanmoins, parmi ceux qui ont accepté de répondre, 34% la

---

<sup>639</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

<sup>640</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

dénoncent et la considèrent comme une contrainte majeure à leur développement, 22% des **entreprises estiment qu'elles se trouvent** contraintes de « se débrouiller pour faciliter leurs affaires » et de recourir pour cette fin à des « versements non officiels » **contre 17% qui déclarent qu'ils ne** font pas recours à ces pratiques. Ce fléau touche, **selon l'enquête**, de façon différenciée les secteurs institutionnels en relation avec le monde des investissements : la douane est le secteur institutionnel **le plus touché par ce phénomène suivi dans l'ordre par la police, le système judiciaire, le système** fiscal, les collectivités locales, le secteur financier et les services publics.

**Le climat de l'investissement est enfin marqué par les** revendications sociales empêchant en 2012, **59% des entreprises à réaliser des investissements. 70% des chefs d'entreprises** estiment que la stabilité politique, économique et sociale est un facteur déterminant pour investir.

A tout **ceci s'ajoute le non-respect** impuni de la propriété intellectuelle et industrielle par le foisonnement des marchés parallèles et de **la contrebande dans tous les domaines de l'activité** économique.

Dans le classement du World Economic Forum, la Tunisie apparaît au niveau du pilier institutionnel au 137<sup>ème</sup> **rang mondial pour ce qui concerne le coût du terrorisme sur l'entreprise, au 117<sup>ème</sup> rang** pour le coût des crimes et de la violence et au 110<sup>ème</sup> rang pour le coût du crime organisé<sup>641</sup>.

Jugée état partiellement libéral, la Tunisie apparaît dans le classement de The Economist au 67<sup>ème</sup> rang sur 82 états avec un indice de 5.47<sup>642</sup>

Ainsi, les entreprises agissent dans un environnement peu propice à leur établissement nécessitant **la révision du code de l'investissement vers le dépassement de la complexité administrative, chose** déjà faite. Mais aussi, la refonte du cadre fiscal et du **dispositif d'aide** à la création des entreprises. *« Avec des critères et des normes comptables et financières bien établies nous pouvons recenser aujourd'hui entre 15 et 20 entreprises publiques en fortes difficultés et en quasi faillite pour certaines »*<sup>643</sup>.

---

<sup>641</sup> V. <http://bit.ly/2bmqGHi>

<sup>642</sup> The Economist, Classement de l'environnement des affaires 2014-2018.

<sup>643</sup> JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », <http://bit.ly/2b4iVpP>

## 2. Indépendance :

### a. Indépendance (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises la possibilité de fonctionner de manière indépendante ?*

Note : 50

Rien dans la Constitution tunisienne ne garantit l'indépendance des entreprises privées. Il s'agit d'une omission importante que de ne pas citer parmi les droits de l'Homme contenus dans le Chapitre 2 de la Constitution de 2014 la liberté d'entreprendre<sup>644</sup>.

L'Etat n'interfère pas indûment dans l'existence et le fonctionnement des entreprises mais au contraire tente de soutenir leur activité par les subventions ou la sauvegarde.

En Tunisie, la liberté de travail n'était pas inscrite dans la Constitution de 1959 qui malgré sa consécration du droit syndical ne consacre ni son fondement (la liberté de travail) ni ses principales implications (le droit de grève). Néanmoins, le code de travail du 30 avril 1966 a consacré cette liberté. Il régit la relation de travail et les droits et obligations du salarié et du patron tout en interdisant l'emploi d'enfants ayant moins de 16 ans. Ce code fait des conventions collectives l'espace principal dans le cadre duquel sont précisées les conditions de travail, les salaires et autres aspects de la vie de l'employé, sous le contrôle des pouvoirs publics. Ce code consacre pour l'employé le droit à la grève. La Constitution de 2014 a introduit, dans la liste des droits constitutionnellement garantis, le droit à la grève à travers son article 36 alinéa 1<sup>er</sup>.

La liberté d'entreprendre occupe quant à elle une place « problématique » en droit tunisien. Il s'est agi d'une des premières libertés que cet ordre a consacrée à travers l'article 98 de la Constitution de 1861. Néanmoins, nulle trace de cette liberté n'est présente dans la constitution de 1959 ni dans celle de 2014. Malgré cette absence du texte constitutionnel, cette liberté constitue l'un des piliers de l'ordre juridique tunisien. Il suffit pour le montrer d'évoquer deux textes de première importance dans le droit tunisien. Le premier texte est le décret du 17 décembre 2002 sur les marchés publics qui consacre dans la procédure de passation des marchés publics les principes de l'égalité devant l'offre public, le principe de la concurrence et le principe de transparence. En application de ces principes, l'appel d'offre est consacré, par l'article 30 du décret, comme mode principal de conclusion des marchés publics. Le second texte est le décret n° 1753 du 19 juillet 2010 relatif au

---

<sup>644</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.



régime des concessions qui consacre également les principes d'égalité, de transparence, de neutralité de l'administration et de concurrence<sup>645</sup>.

#### b. Indépendance (pratique) :

*Les entreprises peuvent-elles effectivement fonctionner de manière indépendante ?*

Note : 25

Les sociétés ont subi l'interférence des pouvoirs politiques tout au long de l'époque de Ben Ali<sup>646</sup>. Cette pratique n'a pas disparu après la révolution<sup>647</sup>. Dans un article publié à la revue électronique Businessnews, M. JOUDI, Président de l'Association tunisienne de Gouvernance, en prend l'exemple des entreprises publiques des transports dont les PDG prônent selon lui « une gestion « bonapartiste » mais surtout « partisane » au profit du parti politique dominant à qui ils ont fait allégeance ». Ainsi, il fait état notamment de décisions hasardeuses et irrationnelles et des stratégies de recrutement massif dont les intérêts se recoupent avec ceux du parti dominant au pouvoir<sup>648</sup>.

### 3. Transparence :

#### a. Transparence (cadre légal) :

*La constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence des activités des entreprises ?*

Note : 25

Rien dans les textes juridiques actuels ne fait allusion à la transparence au niveau des entreprises privées. Ceci se comprend parfaitement. Une telle mesure découragerait au lieu d'encourager les entreprises. Dans un domaine où la concurrence est rude, les acteurs préfèrent ne pas divulguer d'informations sur leurs activités<sup>649</sup>.

Cependant, les sociétés demeurent obligées de rendre compte à travers les obligations comptables et fiscales qui leur incombent et de se soumettre aux règles de la concurrence loyale sous le contrôle du Conseil de la concurrence.

#### b. Transparence (pratique) :

*Les entreprises fonctionnent-elles effectivement de manière transparente ?*

---

<sup>645</sup> V. notamment, art. 2 de ce décret.

<sup>646</sup> V. RIJKERS (B.), BAGHDADI (L.) et RABALLAND (G.), *Réseaux politiques et fraude douanière, Données tirées de l'expérience tunisienne*, 19 juin 2015, disponible en fichier pdf sur internet.

<sup>647</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

<sup>648</sup> JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », <http://bit.ly/2b4iVpP>

<sup>649</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

Note : 25

Les entreprises en Tunisie négligent l'exigence de transparence. Il est rare qu'une entreprise publique ou privée fasse état de ses comptes ou de ses activités. Dans ses conclusions du rapport intitulé Tunisie : défis économiques et sociaux post-révolution, la Banque africaine de développement appelle à « *l'établissement de règles claires et transparentes pour le milieu des affaires, ainsi qu'une responsabilisation accrue du système judiciaire et des autres contre-pouvoirs* »<sup>650</sup>. M. Khelifi de l'IACE confirme ce constat et appelle aux mêmes solutions dans une interview qu'on a faite avec lui.

#### 4. Redevabilité :

##### a. Redevabilité (cadre légal) :

*Existe-il des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées ?*

Note : 25

Le droit tunisien n'incrimine pas la corruption dans le secteur privé.

Le droit tunisien ne consacre pas la responsabilité pénale des personnes morales en tant que principe général, mais simplement dans des textes spécifiques relatifs à des cas précis. Il s'agit concrètement d'un seul texte, à savoir la loi n° 75 du 10 décembre 2003 dans son aspect relatif au blanchiment de l'argent. Ce crime et la responsabilité de la personne morale qui lui est associée sont reconduits dans la nouvelle loi relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de l'argent. Le décret-loi n° 120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption contient un principe général qui prévoit la soumission de toute personne physique ou morale à la poursuite pénale en cas de commission d'un crime de corruption<sup>651</sup>. En plus, l'article 32 du même décret-loi prévoit qu'il est possible de poursuivre les personnes morales si leur responsabilité dans la commission de crimes de corruption est prouvée. La poursuite de la personne morale ne s'oppose pas à la sanction qu'encourent ses dirigeants, ses représentants ou ses associés.

Responsabilité des dirigeants des entreprises : En droit tunisien, aucune incrimination n'est prévue par le législateur pour la corruption des salariés que ce soit dans le code pénal ou dans d'autres textes législatifs notamment le Code du travail tunisien.

Le Code de conduite est par ailleurs une pratique très rare au sein des entreprises tunisiennes.

---

<sup>650</sup> Banque africaine de développement, Tunisie : défis économiques et sociaux post-révolution, 2012, P. 51.

<sup>651</sup> Art. 2 DL 120

**b. Redevabilité (pratique) :**

*Les règles relatives à la gouvernance des entreprises sont-elles effectivement respectées ?*

Note : 00

Beaucoup de problèmes de gouvernance sont à relever dans les entreprises tunisiennes. Parmi ces **problèmes**, notons l'**inexistence** de responsable du programme anti-corruption, l'**inexistence d'outils permettant de repérer les risques de corruption**, l'**inexistence au sein des sociétés de programmes de formation anti-corruption et de politique éthique des ressources humaines**. Par ailleurs, il est notoire que généralement les sociétés répugnent à définir une politique de transparence vis-à-vis des fournisseurs<sup>652</sup>.

Pour n'en prendre qu'un seul exemple, celui des banques publiques, les experts relèvent plusieurs problèmes de gouvernance dont notamment des conseils d'administration très mal composés, le dysfonctionnement des comités d'audit, l'absence de systèmes de reporting fiables, une gestion des risques défailante et la centralisation du pouvoir. Selon un expert avisé, les **Conseils d'administration de ces entreprises** « demeurent une sorte de « **chambre d'enregistrement** » » : aucun pouvoir réel, aucun rôle dans la prévention et la gestion des risques, aucune participation effective dans la conception des stratégies<sup>653</sup>.

Lors de la retraite stratégique organisée par le PNUD dans le cadre de la préparation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption en novembre 2013, M. Youssef Kortbi, vice-président du Centre Tunisien de gouvernance d'Entreprise **a affirmé que la pratique démontre qu'en Tunisie, il est rare que les entreprises agissent contre leurs dirigeants ou même contre leurs employés en cas de corruption**. Il explique ceci par la peur de ternir l'image de l'entreprise. Ainsi, afin de préserver la réputation de l'entreprise, les sociétés se contentent dans les cas de corruption de demander au contrevenant de démissionner<sup>654</sup>, ce qui ne constitue pas vraiment une sanction dans un secteur caractérisé par la mobilité voire la précarité pour les subalternes.

Quelques efforts dans ce domaine sont entrepris par l'Institut Arabe des Chefs d'Entreprise. Son conseiller exécutif et représentant dans la manifestation susmentionnée, M. Majdi H'san en fait un état. Il fait savoir que l'IACE œuvre à mettre en place un système d'intégrité au sein des entreprises

---

<sup>652</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

<sup>653</sup> JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », <http://bit.ly/2b4iVpP>

<sup>654</sup> PNUD, Rapport, Retraite stratégique, Stratégie nationale de lutte contre la corruption, 28-29 novembre 2013, Hôtel Carthage Thalasso, Tunisie.

tunisiennes. Selon lui, cette thématique commence timidement à s'installer en Tunisie : une seule et unique banque tunisienne a mis en place un directeur de conformité.

L'IACE a mis à la disposition des entreprises une série de matériaux pédagogiques qu'ils pourraient utiliser : une boîte à outils de whistleblowing, une boîte à outils de devoir de diligence pour permettre à l'entreprise d'identifier les zones de risque de corruption et un code d'éthique et de bonne conduite. Par ailleurs, l'IACE a un plan d'action riche qui vise à informer et à former les entreprises à mettre en place des systèmes d'intégrité et à améliorer l'environnement des affaires<sup>655</sup>. Ces ressources et matériaux sont rarement utilisés par les entreprises tunisiennes.

### 5. Intégrité (pratique) :

*L'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises est-elle effectivement assurée ?*

Note : 25

Répondant par l'affirmative à la question relative à la consécration effective de l'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises, M. Hamdi Khelifi de l'IACE, ne manque, cependant pas d'appeler à la nécessité d'adopter une politique éthique des ressources humaines dont l'une de ses composantes pourrait être, selon lui, la nomination d'un responsable du programme anti-corruption<sup>656</sup>.

### 6. Engagement dans la lutte contre la corruption (pratique) :

*Les entreprises incitent-elles activement l'administration à agir contre la corruption ?*

Note : 25

A cette question de savoir si les entreprises s'engagent activement à inciter l'administration à agir contre la corruption, M. Hamdi Khelifi répond par l'affirmative tout en soulevant le manque d'engagement public à ce niveau<sup>657</sup>.

### 7. Soutien apporté à la société civile :

*Les entreprises soutiennent-elles la société civile dans son combat contre la corruption ?*

Note : 25

Quoiqu'il s'agisse d'actions sporadiques et généralement à but publicitaire (marketing), l'entrepreneuriat citoyen est en train de se développer en Tunisie. Cependant les sociétés choisissent, généralement, pour s'engager dans ce genre d'activités, des thématiques relatives à

<sup>655</sup> Ibid.

<sup>656</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé le 6 janvier 2016.

<sup>657</sup> Hamdi Khelifi, IACE, interviewé 6 janvier 2016.

l'environnement, à l'œuvre sociale<sup>658</sup> et n'engagent guère des actions en relation avec la lutte contre la corruption.

En ce qui concerne l'UTICA, la thématique de lutte contre la corruption a, tout de suite, après la révolution figurée dans son discours et dans le planning de son action. Les déclarations des membres de l'UTICA contre la corruption ont été toutes faites lors de la période transitoire de la vie de cette centrale syndicale, à savoir le passage de l'ancien bureau de l'UTICA vers le comité national pour le sauvetage de l'UTICA. Ce comité a utilisé l'argument de lutte contre la corruption comme légitimation de son existence. Se réunissant le 27 septembre 2011 sur le thème d'une justice équitable et de la transparence pour retrouver la crédibilité, le Comité de sauvetage a déclaré qu'il fait face à une grande corruption qui continue même après la révolution notamment par des membres toujours présents au sein de cette organisation et ce afin de permettre à certains d'éviter de rendre compte<sup>659</sup>. La crise dépassée, l'UTICA montre un désintérêt total par rapport à cette thématique ; aucune initiative visible, aucune stratégie, ni d'actions structurelles et structurées. Seules quelques participations à travers ses membres à des initiatives en relation avec la lutte contre la corruption organisée par d'autres organismes tel l'IACE sont présentes sur l'agenda de lutte contre la corruption de l'UTICA.

Action de l'UTICA ?

### Recommandations

- ✓ Le pouvoir législatif devrait mettre en place de textes juridiques relatifs au pantouflage qui devrait être interdit.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait mettre en place d'un cadre légal au lobbying.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait mettre incriminer la corruption des salariés du privé.
- ✓ **Les sociétés doivent s'engager publiquement contre la corruption.**
- ✓ Les sociétés doivent nommer un responsable du programme anti-corruption.
- ✓ Les sociétés doivent repérer les risques de corruption.
- ✓ Le pouvoir législatif devrait garantir la protection des lanceurs d'alerte.
- ✓ Les sociétés doivent en collaboration avec les pouvoirs publics mettre en place un programme de formation anti-corruption.
- ✓ Les sociétés doivent définir une politique de transparence vis-à-vis des fournisseurs.
- ✓ Les sociétés doivent adopter une politique éthique des ressources humaines.

<sup>658</sup> V. à titre d'exemple « Gabès — Société chimique «Al Kimia» : Une entreprise citoyenne » sur <http://bit.ly/2aRdriB>, 12 septembre 2012.

<sup>659</sup> [www.tunisienumerique.com/le-comite-national-pour-le-sauvetage-de-l-utica-lutte-contre-la-corruption/76162](http://www.tunisienumerique.com/le-comite-national-pour-le-sauvetage-de-l-utica-lutte-contre-la-corruption/76162).

## Conclusion :

L'étude du cadre institutionnel tunisien en relation avec la corruption a révélé un ensemble de problèmes (1) et nous a permis de formuler une série de recommandations que nous exposerons d'abord par pilier (2) puis de façon générale (3). Ces recommandations ne prétendent certes pas à l'exhaustivité vu le canevas méthodologique duquel procède cette recherche (4), mais constituent un préalable à toute action visant à promouvoir et à consolider le système national tunisien d'intégrité.

## Principaux problèmes détectés :

### Un cadre juridique perfectible :

La Tunisie est certes dotée d'un dispositif législatif moderne et assez bien articulé. Néanmoins, la lutte contre la corruption n'y figure pas en tant que priorité ou axe central. Ainsi, des principes comme l'intégrité, la transparence et la redevabilité n'y figurent qu'en tant que principes généraux non dotés de mécanismes assurant leur application efficace. La loi reste incapable de sanctionner certains agissements et comportements néfastes qui sont devenus des pratiques répandues et qui sont à même de **gangréner tout le système d'intégrité national**.

Aussi, certains axes de réformes législatives apparaissent urgents :

- Au niveau du droit matériel, le cadre législatif pêche par l'absence de criminalisation de la corruption des fonctionnaires étrangers et de certains comportements dangereux tels que le **pantouflage et l'enrichissement sans cause**. La corruption n'est en plus pas criminalisée dans le secteur privé, ce qui pourrait avoir des conséquences encore plus désastreuses dans le cadre du rapprochement prévu entre le secteur public et le secteur privé à travers le Partenariat Public-Privé (PPP).
- Au niveau du droit procédural, l'absence d'un système de protection des témoins et des **donneurs d'alertes** est une des limites les plus importantes de ce système.

- Au niveau institutionnel, les différents intervenants institutionnels travaillent de façon compartimentée. Pire, à plusieurs niveaux le cadre légal est à même de créer un conflit de compétence entre les différents organes empêchant toute opposition efficace au fléau de la corruption ce qui appelle à réorganiser le cadre institutionnel et l'articuler de nouveau à l'aune des besoins d'une lutte efficace contre la corruption.

### L'inexécution de la loi :

Même si elle existe, la loi est dérobée, instrumentalisée ou simplement ignorée. La corruption en Tunisie se fait en violant la loi, en l'ignorant vu la stature sociale de la personne bénéficiaire. Il s'agit de la forme la plus facile à détecter et à combattre. Mais la corruption se fait également à travers la loi qui est généralement instrumentalisée afin de permettre à des personnes ou à des groupes de s'enrichir au détriment d'importantes franges sociales. Ce type de corruption ne peut être combattu qu'à partir de la réalisation d'un diagnostic des pratiques, montages et « entreprises criminelles » afin de détecter ces agissements qui paraissent légales alors qu'elles procèdent d'un détournement de l'esprit de la loi. Ce type de corruption ne peut être combattu qu'à travers une refonte de l'arsenal des textes juridiques existants et la mise en place de nouveaux instruments de nature à juguler ces agissements.

### Une question de culture :

La corruption s'est installée en Tunisie en tant que culture. Ceci est certes perceptible surtout à travers l'étude de la petite corruption, mais il n'en demeure pas moins clair à l'issue de l'étude de la grande corruption. L'administration elle-même a une vision peu claire de la corruption. Certains agissements et actes de corruption sont conçus par les fonctionnaires et par les usagers des services publics ainsi que par les agents économiques qui entrent dans des relations contractuelles avec l'administration comme tout à fait légitimes. Ainsi, la lutte contre la corruption ne peut se faire seulement au niveau légal. La corruption doit être également combattue au niveau éthique. A ce niveau, la culture de la transparence, de la responsabilisation et des codes déontologiques doit être promue dans tous les secteurs. Les actions actuelles restent ponctuelles et sporadiques et ont donc besoin d'être systématisées et incluses dans le cadre d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption.

Traitée comme un simple dossier parmi ceux de la phase transitionnelle, la lutte contre la corruption doit être désormais conçue comme un axe principal des politiques publiques. La Tunisie qui a pu après le 14 janvier accéder à la démocratie politique doit pérenniser cette conquête en faisant



désormais de la lutte contre la corruption un tremplin vers l'égalité sociale et la prospérité économique.

## 1. Recommandations par pilier

### 1- Le Parlement

- Le pouvoir législatif devrait accélérer l'adoption de la loi relative à l'indépendance administrative et financière de l'Assemblée des Représentants du Peuple.
- Le pouvoir exécutif devrait doter le Parlement de ressources logistiques et humaines plus importantes.
- Le pouvoir législatif devrait adopter un texte de loi régissant les fonctionnaires du Parlement qui serait à même de répondre aux spécificités de leur travail.
- Le pouvoir législatif devrait consacrer les mécanismes d'intégrité dans les textes législatifs qui le concernent.
- Le Parlement devrait inscrire la lutte contre la corruption dans ses priorités au niveau de son action législative comme au niveau de son activité de contrôle du pouvoir exécutif.

### 2- L'EXECUTIF

- Le pouvoir législatif devrait adopter une loi pour la mise en application de l'obligation de déclaration de patrimoine de tous les membres de l'exécutif et des élus nationaux et locaux ainsi que les membres des instances constitutionnelles indépendantes.
- Le pouvoir législatif devrait adopter une loi sur le droit d'accès à l'information et qu'elle vienne se substituer au décret-loi relatif au droit d'accès aux documents administratifs.
- Le pouvoir législatif devrait adopter une loi sur les conflits d'intérêt.
- Le pouvoir législatif devrait incriminer l'enrichissement illicite et protéger ceux qui dénoncent la corruption.

### 3- LE POUVOIR JUDICIAIRE

- Le pouvoir législatif devrait légaliser le pouvoir d'astreinte pour obliger l'administration à exécuter les décisions du tribunal administratif.
- Le pouvoir législatif devrait adopter des mesures renforçant l'intégrité des magistrats comme celle d'élever le niveau minimum nécessaire pour passer le concours de la magistrature.
- L'administration devrait organiser des cycles de formation continue pour les magistrats dans des matières précises telles que le terrorisme, la justice transitionnelle et la corruption.
- Le pouvoir législatif devrait réviser l'appartenance du parquet à l'administration (au ministre de la Justice) en vue d'assurer plus d'indépendance.
- Le pouvoir législatif devrait imposer de suivre en appel les décisions du tribunal militaire devant la cour d'appel civile comme l'indique les principes Decaux (principes de l'ONU sur l'administration de la justice militaire).
- Le pouvoir législatif devrait abroger la possibilité de comparution des civils devant le tribunal militaire.
- Le pouvoir exécutif devrait veiller à appliquer strictement le devoir de déclaration d'avoirs des magistrats et de leurs familles.

### 4- L'ADMINISTRATION

- Le pouvoir législatif devrait préciser le contenu de certains droits et obligations des fonctionnaires.
- Le pouvoir exécutif devrait sensibiliser les agents publics aux problématiques liées aux questions de transparence et d'intégrité.
- Le pouvoir législatif devrait mettre en place un mécanisme de prévention des conflits d'intérêts.
- Le pouvoir législatif devrait accélérer la mise en place de la loi relative à l'accès à l'information.
- Le pouvoir législatif devrait réformer la procédure de secret-défense.
- Le pouvoir législatif devrait renforcer l'encadrement des marchés publics.

- Le pouvoir législatif devrait encadrer la pratique du « pantouflage ».
- Le pouvoir législatif devrait assurer la protection des « lanceurs d'alerte » de l'administration.

#### 5- LES INSTITUTIONS CHARGÉES DU RESPECT DE LA LOI

- Les pouvoirs législatif et exécutif devraient renforcer le travail du journalisme d'investigation pour soutenir le travail des institutions chargées d'enquête sur la corruption.
- Le pouvoir législatif devrait aggraver la sanction du crime de corruption par les agents de sécurité intérieure et des douanes.
- Le pouvoir législatif devrait améliorer les conditions salariales et sociales desdits agents.
- Le pouvoir législatif devrait abolir le régime de 12 heures pour les agents de sécurité.
- Le pouvoir exécutif devrait légaliser la déclaration des avoirs des agents des institutions chargées d'assurer le respect de la loi.
- Le pouvoir exécutif devrait cibler le recrutement dans les institutions chargées d'assurer le respect de la loi.
- Les pouvoirs législatif et exécutif devraient renforcer les inspections du contrôle des institutions chargées d'assurer le respect de la loi.

#### 6- L'ISIE

- Le pouvoir législatif devrait affranchir l'ISIE de sa soumission à la réglementation sur les marchés publics, au moins en période électorale.
- Le pouvoir exécutif devrait renforcer par des actions directes l'obligation légale qui incombe aux administrations publiques de lui fournir l'aide qu'elle demande.
- Le pouvoir législatif devrait accélérer le processus d'adaptation du Statut de l'ISIE, toujours sous forme de projet.
- L'ISIE devrait adopter un code de conduite spécifique à ses agents.

## 7- LE MEDIATEUR

- Le pouvoir législatif devrait réformer le statut juridique des services du médiateur administratif et les transformer en une AAI avec une mission plus large, des pouvoirs plus étendus et des ressources plus conséquentes.
- Le pouvoir législatif devrait réviser les conditions de nomination du médiateur **administratif dans le sens de lui garantir plus d'intégrité et d'indépendance.**
- Le pouvoir exécutif devrait renforcer les capacités du personnel du médiateur administratif.
- Les services du médiateur administratif devraient mettre en place un code de conduite du personnel des services du médiateur administratif.
- Le pouvoir législatif devrait prévoir une forme de redevabilité du médiateur administratif au Parlement.
- Les services du médiateur administratif devraient mettre en place une stratégie de **communication tant avec les citoyens qu'avec l'administration.**
- Les services du médiateur administratif devraient publier le rapport annuel du médiateur dans sa version complète.

## 8- LES JURIDICTIONS FINANCIERES (LA COUR DES COMPTES)

- Le pouvoir législatif devrait accélérer l'entreprise de refonte du cadre légal de la cour afin de répondre aux exigences de son nouveau positionnement dans le paysage institutionnel.
- Le pouvoir exécutif devrait doter la cour d'un local pouvant recevoir le nombre croissant de son personnel.
- Le pouvoir législatif devrait renforcer l'indépendance et l'intégrité des membres de la cour.
- Les pouvoirs législatif et exécutif devraient doter la cour de moyens **d'action plus efficaces afin d'assurer le suivi de l'exécution de ses recommandations par les organismes contrôlés.**
- La Cour devrait penser à une politique de communication plus efficace.

## 9- L'INLC

- Le gouvernement doit aider l'Instance à achever sa constitution.
- Le gouvernement doit munir l'Instance des moyens humains et financiers à même de lui permettre d'accomplir sa tâche.
- Prévoir un contrôle parlementaire sur l'activité de l'Instance à travers un amendement du décret-loi de sa création.
- Lancer une réflexion sérieuse sur l'avenir de l'Instance et son articulation avec les autres intervenants dans le nouveau paysage institutionnel qui se mettrait en place après l'institution de l'Instance constitutionnelle de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

## 10- LES PARTIS POLITIQUES

- Le pouvoir législatif et le gouvernement doivent œuvrer à améliorer le dispositif de contrôle des comptes des partis politiques.
- Le pouvoir législatif et le gouvernement doivent imposer aux partis politiques la publicité de leurs comptes.
- Le pouvoir législatif et le gouvernement doivent promouvoir la gouvernance démocratique à l'intérieur des partis politiques.

## 11- LES MEDIAS

- Le pouvoir législatif devrait créer une instance de régulation, similaire à la HAICA pour régulariser le secteur des médias écrits et électroniques.
- Le **ministère de l'Enseignement Supérieur** et les différents intervenants devraient **moderniser la formation offerte aux étudiants de l'IPSI** afin de garantir un meilleur travail journalistique.
- Le pouvoir législatif devrait exiger la formation journalistique pour diriger un établissement audiovisuel ou un journal écrit ou électronique.
- Le **ministère de l'Enseignement Supérieur** devrait **accélérer la mise en place d'un master de journalisme d'investigation à l'IPSI.**

- Le pouvoir législatif devrait **aggraver les sanctions en cas d'atteinte à la neutralité et l'objectivité des médias.**
- Le pouvoir législatif et les autorités de régulation du secteur devraient exiger un équilibre entre les politiciens invités dans les plateaux télévisés et les radios.

## 12- LA SOCIÉTÉ CIVILE (LES ASSOCIATIONS)

- Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient **tourner l'attention de certaines associations vers le plaidoyer en matière de lutte contre la corruption.**
- Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient renforcer les capacités de certaines **associations s'activant en matière de lutte contre la corruption.**
- Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient promouvoir la technique de réseautage entre les associations qui travaillent dans le domaine de lutte contre la corruption.
- Le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient donner plus de visibilité aux actions des associations travaillant en matière de lutte contre la corruption.
- **Les programmes et instruments d'appui à la société civile détournés généralement de ce domaine devraient promouvoir plus d'actions en relation avec la lutte contre la corruption.**

## 13- LES ENTREPRISES

- Le pouvoir législatif devrait mettre en place des textes juridiques relatifs au pantouflage qui devrait être interdit.
- Le pouvoir législatif devrait mettre en place un cadre légal au lobbying.
- Le pouvoir législatif devrait incriminer la corruption des salariés du privé.
- Les sociétés devraient **s'engager publiquement contre la corruption.**
- Les sociétés devraient nommer un responsable du programme anti-corruption.
- Les sociétés devraient repérer les risques de corruption.

- Le pouvoir législatif devrait garantir la protection des lanceurs d'alerte.
- Les sociétés devraient en collaboration avec les pouvoirs publics mettre en place un programme de formation anti-corruption.
- Les sociétés devraient définir une politique de transparence vis-à-vis des fournisseurs.
- Les sociétés devraient adopter une politique RH éthique.

## 2. Recommandations générales :

- Les pouvoirs publics devraient œuvrer à l'adoption d'une stratégie nationale inclusive de lutte contre la corruption impliquant de façon plus sérieuse les intervenants de la société civile à l'instar des associations, des ONG, des partis politiques, des entreprises privées et des structures de recherche, etc.
- Les pouvoirs publics devraient œuvrer à l'adoption d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption à double volets : le volet préventif d'une part et le volet répressif d'autre part.
- Le pouvoir législatif devrait œuvrer à la réforme du dispositif législatif à travers l'adoption de nouvelles lois et la révision de certaines lois existantes en recul par rapport aux exigences de l'intégrité.
- Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif devraient penser à la réforme de l'architecture institutionnelle du système de lutte contre la corruption.
- Le pouvoir exécutif devrait octroyer des ressources financières, logistiques et humaines nécessaires aux institutions ayant un rôle à jouer dans le système d'intégrité national.

## 3. Remarques méthodologiques conclusives :

Ce rapport a été réalisé en suivant la méthodologie élaborée par *Transparency International* et commune à plus de 100 pays ayant déjà participé à ce projet. C'est pour cela que l'étude ne couvre pas certains aspects qui auraient pu être pertinents dans le contexte tunisien.

En effet,

- L'approche institutionnelle adoptée dans ce rapport qui par définition reste incapable d'embrasser tous les aspects, les jeux et les enjeux d'un domaine donné, les critères d'évaluation et la notification de ce que le rapport appelle « pilier » qui malgré le souci de



rigueur qui a animé les chercheurs restent *in fine* impressionnistes peuvent rendre le lecteur de ce rapport quelque peu sceptique. Néanmoins, il s'agit principalement de reprendre dans sa forme (piliers et critères) et sa méthodologie (approche institutionnelle) - défailante certes sur quelques aspects, comme toute autre méthodologie d'ailleurs- la même grille d'analyse des autres SNI dans le but de pouvoir par la suite faire des lectures croisées.

- L'analyse de certains piliers s'arrête à un niveau bien déterminé, alors qu'elle pourrait de façon plus pertinente aller plus loin. Pour l'administration par exemple, ce pilier se concentre sur l'administration centrale dans sa structure générale. Une place plus importante aurait pu être accordée aux corps de contrôle et aux commissions de suivi et de contrôle des marchés publics. L'analyse aurait par ailleurs pu gagner en s'étendant aux autorités locales. Mais il est toujours à rappeler que ces niveaux d'analyse dépassent le canevas comparatif élaboré par *Transparency International* et suivi par les Etats dans ce genre de rapports.
- Bien que nous ayons certaines réserves par rapport à quelques termes utilisés dans le rapport (ex. le terme « redevabilité » auquel nous préférons la « reddition des comptes » ou, mieux, l'« *accountability* ») nous avons préféré les conserver pour une meilleure lisibilité du rapport ;
- Le contexte transitionnel par lequel passe la Tunisie est caractérisé par une mouvance constante qui rend nos conclusions sur chaque piliers forcément temporaires. Nous craignons même que sur certains points entre la rédaction du rapport et sa publication des données changent. Nous arrêtons donc ce travail au 15 janvier 2016 en espérant toujours que les faits qui apporteront des changements à nos remarques et conclusions seraient bénéfiques à la Tunisie et à son système d'intégrité.

## Annexes

### Annexe 1 : Méthodologie :

GOUVERNEMENT	SECTEUR PUBLIC	NON-GOUVERNEMENTAL
1. Parlement 2. Exécutif 3. Pouvoir judiciaire	1. Administration 2. Institutions chargées du respect de la loi (police et douane) 3. Instance de contrôle des élections (ISIE) 4. Médiateur 5. Cour des comptes 6. Autorité de lutte contre la corruption (INLC)	1. Médias 2. Société civile 3. Partis politiques 4. Entreprises

Le rapport SNI tunisien s'intéresse à 13 « piliers » ou institutions jouant un rôle dans la lutte contre la corruption, répartis en 3 groupes : Le gouvernement, le secteur public, le non-gouvernemental.

Chaque pilier est évalué selon trois dimensions :

1. La capacité globale de l'institution à fonctionner.
2. Ses propres règles internes de gouvernance.
3. Son rôle en matière de lutte contre la corruption.

Les deux premières dimensions sont évaluées selon des indicateurs communs à l'ensemble des piliers, alors que la troisième dimension se base sur des indicateurs propres et spécifiques à chaque pilier.

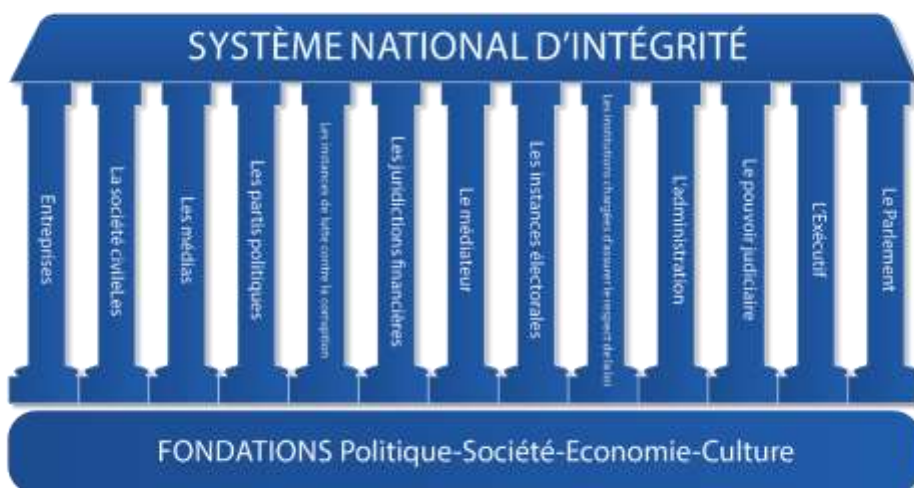
La plupart des indicateurs sont étudiés sous deux aspects : le « cadre légal » applicable aux institutions concernées et « la pratique » effective et le comportement des acteurs appartenant à ces institutions, ce qui permet d'analyser les éventuels écarts entre le cadre légal et la pratique.

La plupart des indicateurs sont analysés selon deux axes : le cadre légal et la pratique.

LE PILIER	CAPACITE	Ressources	Cadre légal/Pratique
	GOUVERNANCE	Indépendance	Cadre légal/Pratique
		Transparence	Cadre légal/Pratique
		Redevabilité	Cadre légal/Pratique
	ROLE	Intégrité	Cadre légal/Pratique
		Contrôle de l'exécutif	Cadre légal/Pratique
		Engagement dans la lutte contre la corruption	Cadre légal/Pratique

L'évaluation du SNI est fondée sur une approche globale de la lutte contre la corruption, prenant ainsi en compte une large variété d'institutions. Ces institutions sont analysées dans la globalité de leur action.

On considère généralement que la solidité des piliers composant le SNI dépend directement de fondations que constituent les contextes sociaux, politiques, économiques et culturels du pays.



## Le cadre d'étude SNI

L'évaluation SNI est un outil de recherche qualitatif basé sur une combinaison de recherche documentaire et d'entretiens avec des informateurs-clés. Une procédure finale de validation externe et d'implication des parties prenantes permet de s'assurer, avant publication de l'étude, que les conclusions du rapport sont aussi pertinentes et exactes que possible.

L'évaluation est cadrée par une série d'indicateurs développés par le Secrétariat de *Transparency International*. Une question visant à faciliter la notation existe pour chaque indicateur. Chaque question est déclinée en « pistes de recherches » et assortie de lignes directrices.

Au total, l'évaluation comprend plus de 150 indicateurs, soit environ 12 par pilier. Les pistes de recherche pour chaque indicateur ont été développées en se basant sur les meilleures pratiques au niveau international, les instruments d'évaluation préexistants pour les différents piliers, l'expérience acquise par TI, ainsi que sur les contributions d'experts internationaux.

Pour répondre aux questions correspondant aux pistes de recherches, le chercheur principal a notamment utilisé les textes législatifs et réglementaires, des documents publics, des documents universitaires ou politiques, ainsi que les entretiens avec les informateurs-clés rencontrés.

Pour chaque pilier, dans la mesure du possible, au moins deux entretiens ont été menés avec (1) une personne ayant une expérience professionnelle à un niveau élevé de responsabilité au sein du pilier concerné et (2) un expert extérieur au pilier (universitaire, société civile). Parfois, il y a eu recours à la méthode des entretiens collectifs ou focus group. Une liste des personnes rencontrées, acceptant d'être citées, figure en annexe II.

## Le système de notation :

Le rapport SNI constitue une évaluation qualitative. Néanmoins, des notes sont attribuées afin d'obtenir une perspective holistique des forces et faiblesses du système d'intégrité. Les notes sont fondées sur les données et informations présentées dans le rapport SNI et en constituent donc une synthèse quantitative.

Le Directeur de recherche tunisien note chaque indicateur sur une échelle allant de 0 à 100, suivant

La réponse apportée à la question principale :

0 = pas du tout

25 = très peu

50 = modérément

75 = largement

100 = totalement

Les notes sont validées par un comité de pilotage français représentatif des 13 piliers et finalement approuvées par TI.

Bien que la méthodologie de notation ait été développée selon les meilleurs standards et pratiques,

Il n'existe pas de comité SNI international pour s'assurer de la parfaite uniformité de la dévolution des notes dans les différents pays menant une étude SNI. En conséquence, nous ne procédons à aucun classement des pays participant à l'exercice et déconseillons fortement d'utiliser les seules notes « brutes » pour procéder à des comparaisons entre pays.

### L'approche :

L'approche de l'étude a été une approche consultative et participative. Le Comité de pilotage a dans ses recherches impliqué les acteurs-clés de la lutte contre la corruption dans toutes les instances. Il a en plus soumis son travail à l'appréciation éclairée d'un Comité de haut niveau et d'un groupe des parties prenantes.

Composition du Comité de pilotage

A remplir par I Watch

Personnes constituant le groupe des parties prenantes

A remplir par I watch

**Le Comité de pilotage s'est réuni** à deux reprises dates à indiquer par I watch. Entre ces deux rencontres, de nombreux échanges et révisions des piliers ont eu lieu. La seconde réunion du comité de pilotage était **entièrement dédiée à la discussion des conclusions de l'étude**. Des ajustements ont été introduits aux conclusions finales et aux conclusions par piliers suite à cette deuxième réunion.

Enfin, le rapport complet a été soumis à l'examen d'un relecteur extérieur et avalisé par le Secrétariat International de TI.

## Contexte et histoire de l'approche SNI

Le concept de SNI a été développé et promu par *Transparency International* dans le cadre de sa démarche globale de lutte contre la corruption. Des détails supplémentaires sont disponibles dans le "TI Source Book" 1997 et 2000 et dans le "TI Anti-Corruption Handbook", disponibles sur le site de TI ([www.transparency.org/nis](http://www.transparency.org/nis)). En 2008, une adaptation et un approfondissement du cadre méthodologique ont été entrepris afin d'en faire un outil toujours plus efficace au service de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Depuis l'élaboration de la méthode à la fin des années 90, plus de 80 pays ont conduit des évaluations SNI et ce parfois à plusieurs reprises. Les rapports des pays ayant déjà conduit une évaluation SNI sont disponibles à l'adresse internet suivante :

[http://transparency.org/policy\\_research/nis/](http://transparency.org/policy_research/nis/). De nombreuses évaluations ont servi de base à des campagnes de sensibilisation civique, favorisé l'adoption de réformes et contribué à la prise de conscience des éventuels déficits de gouvernance au niveau national.

## Annexe 2 : Personnes consultées

M. Samir Annabi, Président de l'INLC

M. Chafik Sarsar, Président de l'ISIE

Mme. Fatma Zahra Ben Mahmoud, Le médiateur administratif

Mme Fadhila Gargouri, magistrat à la Cour des comptes

Mme Azza Ben Mosbeh, Présidente de l'Association de promotion du droit à la différence

M. Wassim Najjar, Conseiller à l'ARP

Mme Ahlem Edhif, Enseignante universitaire

M. Hamdi Khelifi, IACE

M. Mohamed Ben Abdallah, douanier

N.B. 1 : certaines personnes interviewées ont préféré garder l'anonymat.

N.B. 2 : certains piliers ont été réalisés à partir de focus groups regroupant des personnes intéressées et expertes en la matière.

## **BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**

### **Webographie :**

<http://transparency.org>

[www.isie.tn](http://www.isie.tn).

<http://www.turess.com/almasdar/>

<http://www.chambre-dep.tn/>

<http://majles.marsad.tn>

<http://www.albawsala.com/>

<http://www.arrakmia.com/>

[www.Consultations-publiques.tn](http://www.Consultations-publiques.tn)

[www.anticorruption-idara.gov.tn](http://www.anticorruption-idara.gov.tn)

[www.anticor.tn](http://www.anticor.tn)

<http://www.ites.tn/>

<http://www.investir-en-tunisie.net>

[www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

[www.courdescomptes.nat.tn](http://www.courdescomptes.nat.tn).

<http://www.ifeda.org.tn>

[www.innorpi.org.tn](http://www.innorpi.org.tn)

[www.hizb-ut-tahrir.org](http://www.hizb-ut-tahrir.org)

<http://www.attayar.tn/>

<http://nidaa-tounes.org/>

<http://haica.tn/f>

## Doctrine:

AJROUD (J.), « l'indépendance de la justice en Tunisie », RFDC, n°86, 2011.

AL AHMADI (A.), « Le ministère public entre les directives du pouvoir exécutif et l'indépendance de la justice (1/2 et 2/2) », [www.alchourouk.com](http://www.alchourouk.com), 25 novembre 2013 et 26 novembre 2013.

BACCOUCHE (N.), « Réflexions sur le rôle du médiateur administratif dans la réforme administrative globale » (en arabe), *Première conférence du médiateur administratif*, Ecole nationale d'administration, 17 décembre 1997, Imprimerie officielle de la République tunisienne, 1998, pp. 37-73.

BEN ACHOUR (Y.), *Droit administratif*, CPU, 2<sup>ème</sup> éd., Tunis, 2000.

BEN AISSA (M. S.) (dir.), *La fonction publique aujourd'hui : le Statut général de la fonction publique vingt-cinq ans après*, CPU, Tunis, 2009.

BEN AISSA (M. S.), « La Cour des comptes en Tunisie », in. *La CC d'hier à demain*, LGDJ, Paris, 1979, pp. 25-47.

BEN AISSA (M. S.), « La justice administrative : actualité et perspective » (en arabe), *R.T.D.*, 1994.

BEN AZZOUN (M.), *Le médiateur administratif*, Mémoire de fin d'études, Ecole supérieure de la magistrature, 2001.

BEN SAID (F.), *Les chambres régionales de la Cour des comptes*, Mémoire, Faculté de droit de Sfax, 2008-2009.

BEN SALAH (H.), « Réflexions sur la question de neutralité du fonctionnaire public en Tunisie » (en arabe), *Revue intégration*, n° 15, juillet 1981, pp. 9-19.

BEN KAHLA (K.), « Corruption et perversion du contrat social. Réflexion sur les principaux défis et dilemmes pour faire face à la capture de l'Etat et à la capture de la rente en Tunisie », PNUD, 2<sup>ème</sup> forum de Tunisie pour l'intégrité, 22 mars 2012, inédit.

CAVALIERE (S.) avec la collaboration de HILLENKAMP (I.) et HOFFMANN (S.), *La citoyenneté : un outil analytique pour l'étude de la gouvernance*, Itinéraires, Notes et travaux n°79, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 2007.

CHAKER (A.), *Le médiateur administratif de Tunisie*, Mémoire de D.E.A. en droit public, Faculté de droits et des sciences politiques et économiques de Sousse, 1994.



DJEDIDI (N.), « Le contrôle des services publics : Quelles mutations ? », in. BEN AISSA (M. S.) dir., *Le service public aujourd'hui*, ATSA, Tunis, 2010, pp. 273-305.

EL ARBI (A.), *La Cour des comptes en Tunisie*, Mémoire de DEA, FDS, Tunisie, 2002-2003.

EL BACHA (F.), « partis politiques et démocratie », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2bdFuL4>, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

FELLAH (N.), *Les emplois fonctionnels*, Mémoire de DEA, FSJPST, 1994.

GADDES (Ch.), « Les autorités administratives indépendantes à travers les avis du Conseil constitutionnel. Analyse critique des avis 50 et 83 de 2007 », in. *Constitution et administration*, Actes du colloque de commémoration du cinquantenaire de la promulgation de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, Sousse, 27-28 février 2009, Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse et Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, Tunis, 2010, pp. 113-141.

GHERAIRI (G.), « L'application des notions juridiques indéterminées par le juge administratif tunisien : l'exemple de l'intérêt général », in. *Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor*, CPU, Tunis, 2005.

HABBASSI (M.), *La campagne électorale des élections de l'Assemblée nationale constituante de 2011* (en arabe), Mémoire de master en droit public, FDS, 2011-2012.

HAMDANE (M.), « La réforme de l'audiovisuel les axes du débat », *Médias publics arabes et transitions démocratiques*, Institut de Presse et des Sciences de l'Information / Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, 2013.

JEDLI (Ch.), « Le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle du financement des campagnes électorales » (en arabe), in. Ouvrage collectif, *Le contrôle du financement politique en période de campagnes électorales. L'expérience des élections de 2014*, Al-Kawakibi Democracy Transition Center, Tunis, 2015, pp. 57-63.

LACROIX (I.) et ST-ARNAUD (P. O.), « La gouvernance : tenter une définition », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, Vol. IV, n°3, 2012.

LAKHDHAR (M.), « Les contrôles administratifs internes des dépenses publiques », *RTAP*, 1981 (I) et 1982 (II), n° 27-28.

MAAOUIA (Amel), *Administrateur-Administré, Quelle communication pour une médiation ? Etude sur la fonction communication au sein du Médiateur administratif tunisien*, Institut de Presse et des Sciences de l'Information, Tunis, 2002.

MAHBOULI (A.), « La Cour des comptes : situation et perspectives », *R.T.D.*, 1985.

MECHICHI (L.), *Le budget de l'Etat en Tunisie*, Thèse, FDSPT, 1993.

MEJRI (Kh.), « La lutte contre la corruption à travers l'expérience de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation », in. Les IV<sup>èmes</sup> conférences de l'ATEP, Les islamistes et la conquête démocratique du pouvoir, série : les conférences de l'ATEP, Tunis, 2012, pp. 155-174.

MEJRI (Kh.) « Les institutions sui generis de la transition, ou nouvel essor des autorités publiques indépendantes en Tunisie », in. *Le droit public à l'épreuve de la transition démocratique. Mélanges en l'honneur du professeur Mohamed Salah Ben Aissa*, à paraître.

NOURI (Z.), « L'exécution des décisions d'annulation : mythe ou réalité », *Annales des sciences juridiques*, 2008, pp. 191-213.

OUARDI (M.), *La rémunération et la carrière du fonctionnaire public tunisien*, Thèse en arabe, Faculté de droit et de sciences politiques de Tunis, 2008.

TARCHOUNA (L.), « L'institution du médiateur administratif en Tunisie », *Mélanges Hareth M'zouet*, Faculté de droits et des sciences politiques de Tunis, 1994.

« Le statut du médiateur de la République ou l'équivalent en Tunisie », <http://bit.ly/2aPpedM>

## Rapports

Tunisie, Stratégie nationale de lutte contre la corruption, avril 2014.

CNICM, Rapport de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation (en arabe), Tunis, octobre 2011.

Banque mondiale, All in the Family. State Capture in Tunisia, mars 2014.

OCDE, Evaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, décembre 2012.

Forum universitaire tunisien-PNUD, Diagnostic et prévention de la corruption dans le milieu universitaire tunisien : perceptions des acteurs et proposition d'une stratégie d'action, mars 2014.

Centre tunisien de gouvernance des entreprises, *Indice de perception de la corruption par les citoyens*, 2011.

ITCEQ, Climat des affaires et compétitivité de l'entreprise : résultats de l'enquête compétitivité 2013, <http://bit.ly/2aPs0j6>

*Choix technologiques pour la capture et la transcription des travaux parlementaires*, Département des affaires économiques et sociales des Nations-Unies et centre mondial des TIC aux parlements, Nations-Unies, New-York, 2014. <http://bit.ly/2bdCdaD>

International Crisis Group, *La Tunisie des frontières : jihad et contrebande*, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n°148 | 28 novembre 2013

International Crisis Group, *Réforme et stratégie sécuritaire en Tunisie*, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°161 | 23 juillet 2015.

International Crisis Group, *Tunisie : lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité*, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord, n°123, 9 mai 2012.

ISIE, *Rapport de l'ISIE sur les élections législatives et présidentielles de 2014* (en arabe), Tunisie, mars 2015, disponible sur le site de l'ISIE, [www.isie.tn](http://www.isie.tn)

« Les médias et les spécificités du traitement des affaires de terrorisme », le 23 avril 2014.  
<http://bit.ly/2boPa6d>

Association tunisienne des contrôleurs publics, *La petite corruption : Le danger banalisé étude exploratoire sur la perception de la petite corruption en Tunisie*, Tunis, 2015, p.64. Rapport disponible aussi sur le lien suivant <http://bit.ly/2bmlJ1e>

« Stratégie de travail des services du médiateur administratif de la République tunisienne », 29 janvier 2015, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

Rapport 2013, [www.mediateur.tn](http://www.mediateur.tn).

L'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales, les partis politiques et la transition vers la démocratie : une Introduction en création démocratique de parti pour les leaders, les Organismes et les Militants, [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2aRtLmc>, septembre 1997.

La Fédération internationale des ligues de droits de l'homme et le Conseil National des Libertés en Tunisie, *Les élections présidentielles et législatives, l'environnement de la campagne électorale*, [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2alvhpv>, Fédération internationale des ligues de droits de l'homme, 2009,

Ecole politique de Tunis, « La Tunisie postélectorale : un paysage politique recomposé », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2bdqf4N>, Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales, s.d.

Avis de la commission de venise disponible sur <http://bit.ly/1kY1cTo>

*Tunisie-Feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile*, disponible sur : <http://bit.ly/2bdrBMX>, p. 5.

Foundation For the Future (F.F.F.), Etude sur les organisations de la société civile en Tunisie, Janvier 2013, p. 17.

FERCHICHI (W.) (dir.), MEJRI (Kh.) et BEN ABDA (H.) (coll.), *Indice rapide de la société civile tunisienne, après 14 janvier*, CIVICUS et Institut arabe des droits de l'Homme, 2014, (en arabe).

BLIBECH (F.) (dir.), Etude de terrain sur les associations tunisiennes créées après 14 janvier 2011 et œuvrant dans les domaines de développement économique et social, des droits de l'Homme et de la transparence (Gouvernorats de Tunis, Nabeul, Sfax, Kef et Médenine), Institut arabe des droits de l'Homme, Janvier 2014.

The Economist, Classement de l'environnement des affaires 2014-2018.

RIJKERS (B.), BAGHDADI (L.) et RABALLAND (G.), *Réseaux politiques et fraude douanière*, Données tirées de l'expérience tunisienne, 19 juin 2015, disponible en fichier pdf sur internet.

Banque africaine de développement, Tunisie : défis économiques et sociaux post-révolution, 2012.

PNUD, Rapport, Retraite stratégique, Stratégie nationale de lutte contre la corruption, 28-29 novembre 2013, Hotel Carthage Thalasso, Tunisie.

Cour des comptes, Vingt-huitième rapport de la Cour des comptes, 2012-2013.

### Presse et presse électronique

<http://bit.ly/2bdmooy>

<http://bit.ly/2boCKyO>

<http://bit.ly/2bdIHHC>

<http://bit.ly/2bbVo7s>

<http://bit.ly/2aSb0ek>

<http://bit.ly/2bo0Z8G>

<http://bit.ly/2bdnnVH>

<http://bit.ly/2a17fL7>

<http://bit.ly/2aZt87V>

<http://bit.ly/LyY1ze>

<http://bit.ly/2bdD2jO>

<http://bit.ly/2aO4js0>

Henda Chennaoui, « La conférence de la colère et de l'indignation suite au verdict du procès des martyrs et blessés de la Révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aQTiJt> , publié le 16 avril 2014. Voir aussi

Henda Chennaoui, « Les snipers ? Une rumeur selon le tribunal militaire », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bo2q6l> publié le 24 novembre 2015.

<http://bit.ly/2aNzjIA>

Ridha Kefi, « Affaire Cactus Prod: Loin de tout esprit de revanche », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2b4zYrC> , publié le 3 mai 2015.

<http://bit.ly/2bnWYDQ>  
<http://bit.ly/2aQUIsR>  
<http://bit.ly/2aNzX8U>  
<http://bit.ly/2b4foaR>  
<http://bit.ly/2aNAhEU>  
<http://bit.ly/1Wkz1fZ>  
<http://bit.ly/2b4ffEC>

HAMMI (N.), « L'institution sécuritaire en Tunisie est difficile à réformer »

<http://bit.ly/2aSbIs1>

<http://bit.ly/2bo2iVb>

<http://bit.ly/2bbVP1V>

Henda Chennaoui, « Les sages bourreaux et tortionnaires de Ben Ali reviennent pour « corriger » la révolution », [en ligne], disponible sur le lien suivant

<http://bit.ly/2al8tX3>, publié le 27 avril 2015.

Houssem Hajlaoui, « Le cas Moncef Ladjimi, symbole du dysfonctionnement de la justice transitionnelle », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aSDW63>, publié le 14 février 2012.

Mahdi Zargayouna, « Les gouvernements tunisiens face à la réforme du système de sécurité », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2aSEJUp>, publié le 31 juillet, 2013

Lina Ben Mhenni, « L'impérieuse réforme de la police pour un Etat de droit en Tunisie », [en ligne], disponible sur le lien suivant <http://bit.ly/2bcmdsq>, publié le Mardi 19 février 2013

SAHTOUT (M.), « Les douanes tunisiennes et la politique de deux poids, deux mesures... »

« Le médiateur administratif Fatma Zahra Ben Mahmoud dans une interview exclusive à Essarih », Interviewée par Mounira Mathlouthi, Le quotidien Essarih, Mercredi 29 avril 2015.

« ATLC : l'Instance nationale de lutte contre la corruption en pleine léthargie », <http://bit.ly/2aluKnB>

« Lutte contre la corruption en Tunisie : Samir Annabi met en cause les gouvernements successifs », <http://huff.to/2aZwYhl>

« Tunisie-Instance nationale de lutte contre la corruption : 400 dossiers traduits devant la justice », <http://bit.ly/2b3zoIM>

AYADI (H.), « Le financement public des élections tunisiennes : une opportunité pour le gain facile »

Sami EL GOUDDI et Abdeljaoued KACEM, « Idéologie et dilemme des partis politiques tunisiens : Vers une gouvernance pragmatique », [en ligne], disponible sur <http://bit.ly/2aRbjtM> , publié le 18 mai 2015.

MEJRI (Karima), « La Cour des comptes : la plupart des partis n'ont pas présenté des rapports détaillés sur les sources de leur financement et sur leurs dépenses », Quotidien Le Maghreb, 8 septembre 2014.

SOUDANI Seif, « Le projet de loi de réconciliation économique isolera la présidence de la République », disponible sur le lien suivant, <http://bit.ly/2aPAOgQ> , publié le 20 juillet 2015  
« Gabès — Société chimique « Al Kimia » : Une entreprise citoyenne » sur <http://bit.ly/2bmNYwV> 12 septembre 2012.

<http://bit.ly/2bdHFhP>

[www.iace.tn/articles/la-tunisie-entre-crise-politique-et-terrorisme-le-cout-economique-2/](http://www.iace.tn/articles/la-tunisie-entre-crise-politique-et-terrorisme-le-cout-economique-2/)

JOUDI (M.), « Alerte : la mauvaise gouvernance des entreprises publiques tunisiennes ! », <http://bit.ly/2b4iVpP>

### **Textes légaux et documents officiels**

Constitution tunisienne du 27 janvier 2014

Règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants du Peuple

Projet de loi n° 112/2015 relatif à l'indépendance de l'Assemblée et à ses règles de fonctionnement.

Loi de Finances 2014-59 du 26 décembre 2014 portant loi de Finances pour l'année 2015.

Décret n° 99-622 du 22 mars 1999 portant statut particulier du corps administratif de la chambre des députés.

Loi du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics.

Loi organique n° 2013-53 du 24 décembre 2013 publiée au JORT n° 105 du 31 décembre 2013

Loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres.

Décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes.

Loi organique n°2015-50 de 3 décembre 2015 relative à la cour constitutionnelle.

Loi n°67-29 du 14 juillet 1967, relative à l'organisation judiciaire, au Conseil supérieur de la magistrature et au statut de la magistrature.

Loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour la supervision de la justice judiciaire.

Décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes.

Décret n° 85-980 du 11 août 1985, fixant la liste des éléments permanents de la rémunération des agents de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, soumis à retenue pour la retraite.

Décret n° 85-907 du 1er juillet 1985, portant attribution d'une indemnité de magistrature aux magistrats de la Cour des comptes.

Décret n° 85-907 du 1er juillet 1985, relatif à l'indemnité de magistrature attribuée aux magistrats du tribunal administratif.

Décret n° 85-814 du 7 juin 1985, portant attribution d'une indemnité de magistrature aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Décret n° 2012-3554 du 28 décembre 2012, portant majoration de l'indemnité de magistrature au profit des magistrats de l'ordre judiciaire.

Décret n° 2012-3553 du 28 décembre 2012, portant augmentation des taux de l'indemnité de magistrature allouée aux magistrats de la Cour des comptes.

Décret n° 2012-3552 du 28 décembre 2012, portant augmentation des taux de l'indemnité de magistrature allouée aux magistrats du tribunal administratif.

Loi n° 72-67 du 1er août 1972, relative au fonctionnement du Tribunal Administratif et au statut de ses membres tel que modifié par la loi organique n° 2001-78 du 24 juillet 2001



Décret-loi n° 70-6 du 26 septembre 1970 ratifié par loi 70-46 du 20 novembre 1970, portant statut des membres de la Cour des comptes

Loi organique n° 2013-13 du 2 mai 2013, relative à la création d'une instance provisoire pour superviser la justice judiciaire

Loi organique n°72-40 de 1 juin 1972 portant statut du tribunal administratif

Loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, prévoient des règles pour **l'appel en matière financière.**

Loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes

Code des procédures civiles et commerciales.

Code des procédures pénales.

Code pénal

Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 Novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption.

Statut général de la fonction publique.

Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics.

Loi n° 2008-23 du 1<sup>er</sup> avril 2008 relative au régime des concessions.

Décret n° 93-892 du 3 mai 1993 tel que modifié par le décret n° 2007-1259 du 21 mai 2007 et le décret n° 2008-344 du 11 février 2008.

Décret n° 2007-1260 du 21 mai 2007 **fixant les cas où le silence de l'administration vaut acceptation implicite.**

Décret n° 95-982 du 3 mai 1995 **relatif à la publication d'arrêtés émanant des différents ministères** fixant les cas nécessitant une réponse aux réclamations et demandes des citoyens avec motivation en cas de refus.

Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics.

Décret n° 93-147 du 18 janvier 1993 **portant création de l'équipe du citoyen superviseur** tel que modifié par le décret n° 2006-1862 du 3 juillet 2006.

Loi n° 93-50 du 3 mai 1993 relative au haut comité administratif et financier.

Loi n°95-46 du 15 mai 1995, portant statut général des agents des douanes.

Décret n° 2011-1261 du 5 septembre 2011 relatif au rattachement et intégration de l'administration des transmissions du **ministère de l'Intérieur** aux structures des forces de sécurité intérieure.

Loi n° 82-70 du 6 août 1982, portant statut général des forces de sécurité intérieure tel que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2011-42 du 25 mai 2011.

Décret-loi n° 2011-41 du 26 Mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics

Loi n° 2014-59 du 26 décembre 2014, portant loi de finances pour l'année 2015.

Loi organique 2012-23 relative à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections.

Décret n° 92-2143 du 10 décembre 1992 portant création de la fonction du médiateur administratif abrogé par le décret n° 96-1126.

Loi n° 93-51 du 3 mai 1993 relative aux services du médiateur administratif telle que complétée par la loi n° 2000-16 du 7 février 2000 et la loi n° 2002-21 du 14 février 2002.

Décret n° 93-1204 du 25 mai 1993 fixant la loi des cadres des services du médiateur administratif.

Décret n° 96-1126 du 15 juin 1996 fixant les attributions et les modalités d'action du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services du médiateur administratif tel que modifié par le décret n° 97-1166 du 9 juin 1997.

Décret n° 2000-884 du 27 avril 2000 fixant les attributions et les modalités d'action du représentant régional du médiateur administratif ainsi que l'organisation administrative et financière des services régionaux de médiation.

Décret n° 2005-3221 du 12 décembre 2005 fixant la compétence territoriale des représentants régionaux du médiateur administratif.

Décret n° 1993-1549 du 26 juillet 1993 relatif à l'institution des bureaux de relation avec les citoyens.

Décret n° 71-218 du 29 mai 1971 relatif au fonctionnement de la Cour des comptes.

Décret n° 82-528 du 17 mars 1982 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la chambre des entreprises publiques à la Cour des comptes.

Décret-loi n°2011-6 du 18 février 2011, portant création de l'Instance supérieure de la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique.

Décret-loi n°2011-7 du 18 février 2011, portant création de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation.

Décret-loi n°2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, de l'imprimerie et de l'édition.



Engaging and Innovating  
Against Corruption

منظمة أنا يقظ

I WATCH ORGANIZATION