

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to such restrictions as are provided for

RAPPORT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

sur la mise en œuvre du Chapitre II (Prévention) et du
Chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la

CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION EN TUNISIE

par I WATCH

Remerciements

Dans le but de contribuer à l'examen national de la CNUCC en Tunisie au cours de son deuxième cycle, ce rapport parallèle a été rédigé par I WATCH en utilisant les documents d'orientation et le modèle de rapport conçus par l'UNCAC Coalition et Transparency International. La production de ce rapport a été soutenue par l'UNCAC Coalition, rendue possible grâce à un financement fourni par l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad) et le ministère des Affaires étrangères du Danemark (Danida).

Les conclusions de ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNCAC Coalition et des donateurs.-Tous les efforts ont été fournis pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Toutes les informations ont été jugées correctes en octobre 2022.

Les auteurs de ce rapport sont : Ahmed Ben Taârit, Maryem Belguesmi, Ahmed Bedoui et Ines Elbechir (I WATCH Organisation). Le rapport a été revu par Denyse Degiorgio et Danella Newman (UNCAC Coalition).

I WATCH Tunisia

105 Rue Taher ben Amar, Menzah 9B,
Tunis 1013, Tunisie

<https://www.iwatch.tn/>

<https://www.facebook.com/I.WATCH.Organization/>

<https://www.twitter.com/IwatchTn>

<https://www.youtube.com/user/IWatchTunisie>

I WATCH est une organisation tunisienne de surveillance indépendante à but non lucratif qui vise à lutter contre la corruption financière et administrative et à améliorer la transparence. I WATCH est devenu le point de contact officiel de Transparency International en Tunisie en novembre 2013 et depuis 2019, I WATCH est la filiale officielle du Transparency International en Tunisie.

Table des matières

Abréviations.....	1
Liste des personnes consultées	2
I. Introduction	3
II. Résumé	5
III. Évaluation du processus d'examen pour la Tunisie	13
IV. Évaluation de la mise en œuvre des dispositions du Chapitre II et du Chapitre V....	15
4.1 Chapitre II.....	15
4.1.1 Art. 5 - Politiques et pratiques préventives de lutte contre la corruption	15
4.1.2 Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption.....	17
4.1.3 Art. 7.1 - Emploi dans le secteur public	21
4.1.4 Art. 7, 8 et 12 - Codes de conduite, conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine	23
4.1.5 Art. 7.3 - Financement politique.....	27
4.1.6 Art. 8.4 et 13.2 - Mécanisme de signalement et protection des lanceurs d'alerte	32
4.1.7 Art. 9.1 - Marchés publics.....	36
4.1.8 Art. 9.2 – Gestion des finances publiques	41
4.1.9 Art. 10 et 13.1 – Information du public et participation de la société	45
4.1.10 Art. 11 – Mesures concernant les juges et les services de poursuite	48
4.1.11 Art. 12 – Secteur privé	49
4.1.12 Art. 14 – Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent.....	51
4.2 Chapitre V	54
4.2.1 Art. 52 et 58 – Lutte contre le blanchiment d'argent	54
4.2.2 Art. 53 et 56 – Mesures pour le recouvrement direct des biens	57
4.2.3 Art. 55 – Coopération internationale aux fins de confiscation	59
4.2.4 Art. 57 – Restitution et disposition des avoirs	60
V. Développements récents.....	66
VI. Recommandations.....	68
VII. Annexes	70
7.1 Bibliographie.....	72

Abréviations

ARP	Assemblée des Représentants du Peuple
CBGLCC	Commission de la Bonne Gouvernance et de la lutte Contre la Corruption
CGF	Contrôle Général des Finances
CNLCT	La Commission Nationale de la Lutte Contre le Terrorisme
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénal
CRNE	Centre National du Registre des Entreprises
CTAF	Commission Tunisienne des Analyses Financières
HAICOP	Haute Instance de la Commande Publique
INAI	Instance Nationale d'Accès à l'Information
INLUCC	Instance Nationale de la Lutte Contre la Corruption
INPDP	Instance Nationale de Protection des Données Personnelles
ISIE	Instance Supérieure Indépendante pour les Elections
JORT	Journal Officiel de la République Tunisienne
MENAFATF	Middle East and North Africa Financial Action Task Force
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONMP	Observatoire National des Marchés Publics
OSC	Organisation de la Société Civile
PIB	Produit Intérieur Brut
SNBGLCC	Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption
TA	Tribunal Administratif

Liste des personnes consultées

<i>Personne interviewée</i>	<i>Qualité</i>	<i>Date de l'entretien</i>
Me. Fadhila Gargouri	Magistrate à la Cour des comptes.	Le 3 mars 2022
M. Mounir Chedly	Conseiller général à la direction générale du contentieux de l'Etat chargé du dossier des avoirs situés à l'étranger.	Le 2 mars 2022

I. Introduction

La Tunisie a signé la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) le 30 mars 2004 et l'a ratifiée le 23 septembre 2008.

Ce rapport examine la mise en œuvre par la Tunisie de certains articles du Chapitre II (Mesures préventives) et du Chapitre V (Recouvrement des avoirs) de la CNUCC. Le rapport est conçu comme une contribution au processus d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC actuellement en cours, qui couvre ces chapitres. La Tunisie a été sélectionnée par le Groupe d'examen de l'application de la CNUCC par un tirage au sort pour examen au cours de la cinquième année du deuxième cycle.

Champ d'application. Les articles de la CNUCC et les sujets qui font l'objet d'une attention particulière dans ce rapport sont ceux qui concernent les politiques et pratiques de prévention de la corruption (article 5), les organes de prévention de la corruption (article 6), l'emploi dans le secteur public (article 7.1), les codes de conduite, les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine du secteur public (articles 7 et 8), les mécanismes de notification et la protection des dénonciateurs (article 8.4 et 13.2), le financement politique (article 7.3), les marchés publics et gestion des finances publiques (article 9), mesures concernant les juges et les services de poursuite (article 11), le secteur privé (article 12), information du public et la participation de la société (articles 10 et 13.1), et les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (article 14). Au Chapitre 5, les articles de la CNUCC et les sujets qui font l'objet d'une attention particulière dans le présent rapport sont ceux qui concernent la lutte contre le blanchiment d'argent (articles 52 et 58), les mesures de recouvrement direct des biens (articles 53 et 56), les mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation (article 54), la coopération internationale et spéciale (articles 51, 54, 55 et 59) et la restitution et disposition des avoirs (article 57).

Structure. Le rapport commence par un résumé, comprenant les résultats condensés, les conclusions et les recommandations concernant le processus d'examen, la disponibilité des informations, ainsi que la mise en œuvre et l'application de certains articles de la CNUCC. La partie suivante couvre les résultats du processus de révision en Tunisie ainsi que les questions d'accès à l'information de manière plus détaillée. Ensuite, la mise en œuvre de la Convention est examinée et des exemples de bonnes pratiques et de lacunes sont fournis suivis d'une discussion des développements récents. Enfin, des recommandations d'actions prioritaires pour améliorer la mise en œuvre de la CNUCC sont données.

Méthodologie. Le rapport a été préparé par I WATCH avec le soutien technique et financier de l'UNCAC Coalition. Le groupe s'est efforcé d'obtenir des informations pour le rapport auprès des bureaux gouvernementaux et d'engager un dialogue avec les responsables gouvernementaux.

Le rapport a été préparé en utilisant des lignes directrices et un modèle de rapport conçus par l'UNCAC Coalition et Transparency International mis à l'usage des OSC. Ces outils reflètent tout en simplifiant la liste de contrôle de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Ils requièrent des évaluations relativement courtes par rapport à la liste de contrôle officielle détaillée d'auto-évaluation. Le modèle de rapport comprend une série de questions sur le processus d'examen et, dans la section sur la mise en œuvre, demande des exemples de bonnes pratiques et de domaines à améliorer dans les articles du Chapitre II de la CNUCC sur la prévention et du Chapitre V sur le recouvrement des avoirs.

II. Résumé

Ce rapport examine la mise en œuvre et l'application par la Tunisie du chapitre II (Mesures préventives) et du chapitre V (Recouvrement des avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et se veut une contribution au processus d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC du deuxième cycle d'examen qui est actuellement en cours et qui couvre ces deux chapitres. Les recommandations contenues dans le rapport visent à soutenir le gouvernement tunisien dans le respect de ses engagements au titre de la CNUCC par une mise en œuvre réussie.

Description du processus

L'examen de l'implémentation a commencé par une collecte des données et des textes juridiques approuvés et publiés. La deuxième phase a consisté à analyser des données et la comparaison des textes nationaux avec les articles de la Convention et mesurer le taux de conformité en indiquant les lacunes. En parallèle, des interviews avec les parties prenantes concernant le processus d'implémentation des lois nationales et la nécessité de les synchroniser ont eu lieu. La phase finale du rapport comprend des recommandations pour l'État tunisien afin de conformer sa législation à la Convention et assurer l'application juste des lois.

Disponibilité de l'information

Le processus de l'implémentation n'était pas clair. Il n'y avait pas une publication des données de l'équipe des experts qui assurerait l'évaluation étatique de l'implémentation de la Convention. Pour les lois et les textes juridiques, tout texte doit être approuvé par le processus législatif national. Les lois doivent être approuvées par le parlement et signées par le président de la République afin d'être publiées dans le journal officiel de la République tunisienne en forme de papier et électronique. Les textes d'application doivent être publiés après approbation du conseil des ministres présidé par le Chef du gouvernement sur le même site web.¹ Le problème s'impose sur ce qui est planifié. On n'a pas une vision sur la planification et la mise en œuvre de la Convention concernant les parties manquantes.

Afin de suivre l'application des lois, on a envoyé des demandes d'accès à l'information suivant la législation nationale en vigueur² à plusieurs institutions étatiques à savoir : L'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption (INLUCC), la Présidence du gouvernement, le ministère des Domaines de l'État, le ministère de la Justice et le Procureur de la République. Malheureusement, les autorités tunisiennes n'étaient pas coopératives pour nous fournir les informations demandées. Cette opacité d'informations a fortement influencé notre rapport.

Synthèse de l'analyse des articles

¹ www.iort.tn.

² La loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information.

L'examen de la mise en œuvre des dispositions de la CNUCC a permis de recenser les principales considérations suivantes qu'on les répartit dans les cinq axes suivants :

A. Politiques et mécanismes de lutte contre la corruption

En dépit de l'adhésion de l'Etat tunisien à la CNUCC depuis 2008, le corpus légal tunisien a connu, pendant des années, un silence relativement à la question de lutte contre la corruption, à l'instauration des mécanismes de signalement et de protection des lanceurs d'alerte. Il fallait attendre la révolution de 2011 qui a déclenché un processus de juridisation de ces mécanismes avec le décret cadre n° 2011-120 et l'intégration de la prévention de la corruption au cœur de l'action publique.

Plus tard, la promulgation de la loi n° 2017-10 relative au signalement des faits de corruption était un pas spectaculaire qui a mis en place une multitude de moyens et de mesures liés aux traitements des signalements des faits de corruption, l'organe chargé de la réception des signalements, les mesures de protection des lanceurs d'alerte qui bénéficient, depuis 2017, de la protection physique, morale et légale.

Les vertus du nouvel arsenal juridique résident, entre autres, dans l'intention de diversification des organes chargés de la lutte contre la corruption, tout en gardant le monopole de traitement final des dossiers au niveau de l'Instance Nationale de Lutte Contre la Corruption (INLUCC) mise en place depuis 2011. En effet, la loi n° 2017-10 oblige les organismes d'instituer une structure administrative chargée pour recevoir et investiguer sur les suspicions de corruption au sein du même organisme ce qui renforce l'accessibilité des citoyens, agents publics, aux organes de lutte contre la corruption.

Pour sa part, l'article 130 de la constitution tunisienne de 2014 prévoit la création de l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, étant organe chargé de prévenir et d'interdire la corruption. Elle est chargée, également, de la réception et le traitement des alertes de corruption selon la loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017 susmentionnée.

Toutefois, cette instance n'est pas encore mise en place et elle demeure "remplacée" par l'INLUCC. Les bureaux de l'INLUCC couvrent la quasi-totalité du territoire national garantissant, alors, la connaissance du public de l'organe de prévention de la corruption. Ceci s'ajoute aux autres outils de communication mis à disposition des citoyens dont le numéro vert et la plateforme de signalement en ligne sur son site web officiel.

Durant 7 ans de son travail effectif, l'instance a pu conclure plusieurs accords de partenariats avec différents acteurs dans la société, a initié plusieurs campagnes de sensibilisation. L'instance a fourni de l'effort sur la vulgarisation et la sensibilisation.

Cependant, Les efforts fournis par les autorités tunisiennes, dont l'INLUCC elle-même, n'ont pas pu éliminer certaines déficiences relatives aux mécanismes de signalement et à la protection des lanceurs d'alerte. Il s'agit essentiellement de l'inefficacité des mesures de protection des lanceurs d'alerte. Outre le dépassement des délais prévus par la législation

nationale en matière d'attribution de la protection aux lanceurs d'alerte et l'irrespect des mesures protectrices édictées par l'INLUCC par les organismes publics, le gel de l'activité de l'instance depuis août 2021 a mis en péril les droits et les intérêts des lanceurs d'alerte et a affaibli les mécanismes préventifs et de lutte contre la corruption.

En revanche, le projet de la nouvelle constitution paru au journal officiel le 30 juin 2022, soumis au referendum le 25 juillet 2022, incarne la suppression d'une instance constitutionnelle chargée de la lutte contre la corruption. Il est devenu, ainsi, légitime de se demander sur le sort de l'INLUCC et du "destin" de la lutte contre la corruption en Tunisie surtout après des années durant lesquelles les textes sont restées inapplicables et n'avaient pas un effet contraignant.

B. Gouvernance financière

Les finances publiques étaient toujours au carrefour des politiques publiques et de l'action publique. Une attention spéciale leur était dévouée au cadre juridique réglementant la gestion des deniers publics visant à assurer une bonne gouvernance financière. Ceci est vérifiable depuis 1883, année de l'introduction des règles et des principes budgétaires. Depuis cette année, les textes juridiques ont progressivement renforcé la gestion des deniers publics en introduisant des règles strictes de comptabilité, de contrôle et d'audit et d'évaluation des politiques publiques.

En outre, l'examen du processus d'élaboration des lois de finances constitue une preuve de la tendance de cristallisation de la transparence budgétaire et d'intégrité en obligeant la publication de toutes les informations relatives à la manière dont le budget de l'Etat est confectionné, discuté, approuvé, contrôlé et clôturé.

Cependant, les finances publiques souffrent, depuis des années, d'un déséquilibre budgétaire structurels réduisant, alors, sa capacité de réponse aux crises. D'ailleurs, la crise de la pandémie du coronavirus a mis en exergue les déficiences de gestion des deniers publics. Cela s'ajoute aux insuffisances au niveau du contrôle effectué par les différents organes intervenants dont la Cour des comptes.

Les finances publiques se trouvent, ainsi, au cœur de la commande publique. Cette dernière sert à répondre aux besoins des organismes publics qui veillent à la réalisation de l'intérêt général en suivant un bon nombre de règles et principes garantissant la bonne gestion des deniers publics. Les organismes publics doivent passer par des marchés publics dont les étapes sont dûment réglementées par le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014. Les principes et règles introduits par ce décret, dont la transparence, la concurrence et l'égalité des chances, constituent une réponse aux standards internationaux de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) en matière de commande publique.

Par ailleurs, le recours à la numération des marchés publics depuis 2014 via la plateforme TUNEPS a permis de minimiser les risques de corruption (en minimisant l'intervention humaine dans les différentes étapes de soumission des offres) et faciliter l'accès aux informations relatives aux marchés publics.

Toutefois, la complexité de l'architecture des organes intervenants dans le processus de passation des marchés publics est devenue une source d'inefficience en ce que la bureaucratie peut entraver la réponse rapide aux besoins de l'acheteur public. Cela s'ajoute à l'impossibilité d'éviter les risques de corruption surtout que les informations techniques des commandes publiques ne sont pas totalement protégées et peuvent être divulguées avant même la publication de l'appel d'offres.

Dans le secteur public tunisien comme tous les pays en voie de développement, ce secteur forme un amortisseur sociale utilisé par les gouvernements, et constitue aussi le domaine "préféré" pour la corruption de l'administration publique. Malgré les différentes tentatives des ministres de réformes et lutte contre la corruption, ce secteur demeure résistant aux réformes car son incarnation dans la société par sa double casquette de politique et administratif semble le plus grand défi pour toute réforme. En effet, l'étroite relation entre le politique et l'administration en Tunisie a ruiné la vie politique pendant une décennie de la révolution et elle a été l'une des facteurs de 25 juillet 2021, un couplage qui n'a jamais été assez guidé par les intérêts partagés après 2011.

C. Blanchiment d'argent

La Tunisie s'est adhéree depuis des années dans l'action nationale de lutte contre le blanchiment d'argent qu'est devenu, ainsi, un outil de financement des actes terroristes. À cet effet, la loi n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent a introduit certains mécanismes et mesures permettant de prévenir et de sanctionner tout acte considéré comme opération de blanchiment d'argent. Cette loi a élargi, ainsi, la liste des entités chargées par la veille aux opérations financières suspectes et leur obligent de notifier les autorités chargées de la répression de ces actes dont, principalement, la Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF).

Toutefois, les améliorations qu'a connu la législation tunisienne n'ont pas permis de couvrir les possibles infractions liées notamment à l'utilisation des services financiers en lignes et des cryptomonnaies.

D. Gouvernance ouverte

La constitution Tunisienne de 27 janvier 2014 était claire et nette en matière de liberté d'informations, contrairement aux projets de constitution du 30 Juin 2022 qui ne contient aucune référence au droit d'accès à l'information.

L'Instance Nationale d'Accès à l'Information (INAI) est l'instance chargée de gérer, opérer, arbitrer les recours relatifs en liberté d'informations. En effet la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information tentait à garantir ce droit constitutionnel en instaurant un ensemble de mécanismes tels que l'obligation de la publication des informations nécessaires.

E. Confiscation et restitution des avoirs

La confiscation des avoirs, de Ben Ali et de sa famille, spoliés à l'étranger était la suite logique du détournement des fonds publics. À l'aube de la révolution de 2011, l'Etat tunisien a, en plus de la confiscation des avoirs et des biens de Ben Ali et sa famille, demandé le gel des avoirs situés à l'extérieur aux fins de confiscation et puis pour les restituer.

Depuis les décrets de confiscation de 2011, le cadre légal tunisien n'a pas connu une réglementation relative à la restitution des avoirs confisqués qu'il soit à l'intérieur ou à l'extérieur.

Mise en œuvre en droit et en pratique

Tableau 1 : Résumé de la mise en œuvre et de l'exécution

Articles de la CNUCC	État de la mise en œuvre de la loi	État d'avancement de la mise en œuvre et de l'application dans la pratique
Art. 5 - Politiques et pratiques de prévention de la corruption	Complète	Modérée
Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption	Pas de mise en œuvre	Mauvaise
Art. 7.1 - Emploi dans le secteur public	Effectuée en grande partie	Modérée
Art. 7.3 - Financement politique	Effectuée en grande partie	Mauvaise
Art. 7, 8 et 12 - Codes de conduite, conflits d'intérêts et déclarations de patrimoine	Complète	Modérée
Art. 8.4 et 13.2 – Mécanisme de signalement et protection des lanceurs d'alerte	Complète	Modérée
Art. 9.1 - Marchés publics	Complète	Bonne
Art. 9.2 - Gestion des finances publiques	Complète	Modérée
Art. 10 et 13.1 – Information du public et participation de la société	Complète	Bonne
Art. 11 – Mesures concernant les juges et les services de poursuite	Effectuée en grande partie	Modérée
Art. 12 - Secteur privé	Partielle	Modérée
Art. 14 - Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent	Complète	Modérée

Art. 52 et 58 - Lutte contre le blanchiment d'argent	Complète	Modérée
Art. 53 et 56 - Mesures pour le recouvrement direct des biens	Complète	Mauvaise
Art. 54 – Mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation	Partielle	Mauvaise
Art. 51, 54, 55 et 59 - Coopération internationale et spéciale	Partielle	Mauvaise
Art. 57 - Restitution et disposition des avoirs	Partielle	Mauvaise

Tableau 2 : Performances des institutions clés sélectionnées

Nom de l'institution	Performance par rapport aux responsabilités couvertes par le rapport	Bref commentaire sur les performances
L'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP)	Modérée	L'ARP, étant l'organe législatif de l'État, a principalement pour mission d'édicter des lois. En revenant sur les réunions de l'ARP, il semble clair que la lutte contre la corruption avec ses mesures préventives et le recouvrement des avoirs ne sont pas une priorité pour les représentants du peuple. Cette conjoncture s'est aggravée après le 25 juillet 2021 quand le président de la République a décidé de geler les activités du parlement.
L'Instance Nationale de la Lutte Contre la Corruption (INLUCC)	Modérée	L'INLUCC souffre d'une insuffisance des ressources humaines et d'expertise solide par suite de la politique de recrutement qui est basée sur le détachement des fonctionnaires publics d'autres administrations et institutions et les contractuels temporels. La dépendance à la présidence du gouvernement se manifeste par l'attachement de son propre budget à cette dernière, ainsi la nomination de son président se fait par décret gouvernemental à la suite d'une décision du président du gouvernement. De ce fait, l'INLUCC est dans une dépendance totale de la présidence du gouvernement ce qui a parfois limité l'efficacité de son intervention. De plus, les décisions prises par le président de la

		République à partir du 25 juillet 2021 ont également affecté l'INLUCC étant donné que ses locaux ont été évacués et fermés le 20 août 2021 par la force publique.
La Commission Nationale de la Lutte Contre le Terrorisme (CNLCT)	Bonne	La Commission est créée par la loi organique n° 2015-26 relative à la lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent. Créée auprès de la Présidence du gouvernement, cette Commission est composée de 19 membres représentant tout organe en relation avec la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Les décrets d'applications de cette ont été publiés dans les délais prévus par la loi. La CNLCT est devenue le moteur de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme. Elle dispose d'un bon nombre de moyens lui permettant la réalisation des « objectifs » étatiques dont la capacité de geler les avoirs des personnes ou des organisations suspectées de fournir un support au terrorisme.

Principales recommandations pour les actions prioritaires

Suite à l'analyse des données disponibles, les recommandations d'actions prioritaires se présentent aux deux pouvoirs : le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif est appelé à :

1. Assurer l'interaction avec les Organisations de la Société Civile (OSC) dans le cadre du processus de révision ;
2. Assurer l'accessibilité à l'information officielle ;
3. Promulguer les textes d'application des lois déjà en vigueur en matière de lutte contre la corruption de la lutte contre la corruption ;
4. Renforcer davantage la capacité humaine et financière des organes de contrôle ;
5. Mettre en œuvre les mécanismes de suivi d'exécution des conventions ratifiées par la Tunisie.

Le pouvoir législatif est, à son tour, appelé à :

6. Adopter les lois nécessaires pour la lutte contre la corruption et amender celles en vigueur vers le renforcement de l'autonomie de l'INLUCC et des institutions intervenantes en matière de lutte contre la corruption et la consolidation de la transparence et de la redevabilité ;
7. Renforcer le rôle du parlement en tant que principal organe de contrôle dans l'Etat ;

8. Prendre en compte les conventions et les traités auxquels la Tunisie a adhéré lors de la législation ;
9. Jouer un rôle de contrôle plus actif à travers les questions (écrites ou orales) adressées au Gouvernement.

III. Évaluation du processus d'examen pour la Tunisie

Le processus d'examen de la CNUCC par le gouvernement est opaque, il n'y a pas de publication sur les sites officiels des informations sur le processus d'examen, ni la liste des experts. Suite au contact avec le point focal du gouvernement en juillet 2021, ce dernier nous a informé que l'équipe n'est pas encore désignée.

Rapport sur le processus de révision

Tableau 3 : Transparence de la participation du gouvernement et des OSC au processus d'examen de la CNUCC

Le gouvernement a-t-il divulgué des informations sur le point focal du pays ?	Non	Les informations sur le point focal du pays n'étaient pas publiées sur le site web officiel du gouvernement.
Le calendrier de la révision était-il publié quelque part ou connu du public ?	Non	Le calendrier de la révision n'est pas accessible au public.
La société civile a-t-elle été consultée lors de la préparation de l'auto-évaluation ?	Non	Pas d'information.
L'auto-évaluation a-t-elle été publiée en ligne ou fournie à la société civile ?	Non	Pas d'information.
Le gouvernement a-t-il consenti à une visite de pays ?	Inconnu	Pas d'information.
Une visite de pays a-t-elle été effectuée ?	Inconnu	Pas d'information.
La société civile a-t-elle été invitée à présenter ses contributions aux examinateurs officiels ?	Inconnu	Pas d'information.
Le secteur privé a-t-il été invité à présenter ses contributions aux examinateurs officiels ?	Inconnu	Pas d'information.
Le gouvernement a-t-il/ s'est-il engagé à publier le rapport complet sur le pays ?	Inconnu	Pas d'information.

Accès à l'information

L'accès à l'information est un droit constitutionnellement consacré dans l'article 32 de la Constitution Tunisienne de 2014.³ Un choix constitutionnel consolidé par un texte législatif à

³ L'article 32 dispose que : " L'État garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information. L'État œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication", <https://legislation-securite.tn/law/44137>.

savoir la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative à l'accès à l'information.⁴ Cette loi oblige les administrations et institutions étatiques, d'abord, de publier toute information nécessaire aux citoyens et de répondre à toute demande d'information envoyée par une personne morale ou physique dans la limite des conditions prévues la loi.

Pendant l'élaboration du rapport, les experts ont feuilleté les sites web de plusieurs institutions et commissions afin de vérifier l'existence des informations nécessaires. Pour l'élaboration du rapport, nous avons procédé à l'envoi et le dépôt de plusieurs demandes d'accès à l'information auprès de plusieurs parties prenantes (l'INLUCC, la Banque Centrale de Tunisie, le ministère du domaine de l'Etat, le procureur de la République, la présidence de la République, la présidence du Gouvernement, etc.). Mais, nous avons obtenus très peu de réponses que comme retour à ces demandes. Même l'INLUCC qu'est l'organe chargé de la politique de la lutte contre la corruption n'a pas répondu aux demandes d'accès à l'information. La résistance gouvernementale demeure incompréhensible puisque les institutions ont juste ignoré les demandes sans explications tel qu'il est exigé par la loi.

Les informations les plus accessibles en ligne sont les textes de la législation, car ils sont publiés sur le site web officiel du Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT).⁵ Les investigations et les articles de presse, tels que Nawaat,⁶ Inkyfada,⁷ Al Qatiba⁸ étaient, ainsi, utiles pour l'examen de l'implémentation de la convention dans l'arsenal juridique tunisien. Cette catégorie de source nous donne une impression sur la pratique de la loi même si elle ne fournit pas des statistiques globales exactes.

⁴ La loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative à l'accès à l'information, <https://legislation-securite.tn/law/45656>, consulté le 10 octobre 2022.

⁵ www.iort.gov.tn.

⁶ <https://nawaat.org/>.

⁷ <https://inkyfada.com/fr/>.

⁸ <https://alqatiba.com>.

IV. Évaluation de la mise en œuvre des dispositions du Chapitre II et du Chapitre V

Ce chapitre analyse la mise en œuvre des dispositions du chapitre II de la CNUCC sur les mesures préventives et du chapitre V sur le recouvrement d'avoirs en Tunisie par l'application de lois, de règlements et de pratiques, en soulignant à la fois les bonnes pratiques et les domaines à améliorer.

4.1 Chapitre II

Concernant spécifiquement le chapitre II de la CNUCC, les points ci-après ont fait l'objet d'observations et analyses :

4.1.1 Art. 5 - Politiques et pratiques préventives de lutte contre la corruption

Prévenir la corruption, favoriser la participation de la société et mettre en place des pratiques efficaces, sont bien les orientations que disposait l'article 5 de la CNUCC.

Depuis la révolution de 2011, la Tunisie a adopté un ensemble de textes dans l'objectif de lutter contre la corruption qui était l'un des principaux facteurs de la révolution de 2011. Dans cet arsenal juridique, on trouve :

- La loi organique 10-2017 sur le signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte ;⁹
- La loi 22-2016 relative au droit d'accès à l'information ;¹⁰
- La loi n° 2018-46 du 1er août 2018, portant déclaration des biens et des intérêts, de la lutte contre l'enrichissement illicite et le conflit d'intérêts dans le secteur public ;¹¹
- Décret gouvernemental n°2019-1124 du 9 décembre 2019, portant fixation des mécanismes, des modalités et des critères d'attribution d'une récompense pécuniaire aux lanceurs d'alerte ;¹²
- Décret gouvernemental n° 2018-818 du 11 octobre 2018, relatif à la fixation du modèle de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du seuil minimal du patrimoine, des prêts et des cadeaux devant être déclarés ;¹³
- Le décret gouvernemental n° 2016-1158 du 12 août 2016, portant création des cellules de gouvernance et fixant leurs attributions ;¹⁴

⁹ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/55295>, consulté le 18.07.2022.

¹⁰ Loi en ligne, <http://www.inai.tn/fr/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A-%D8%B9%D8%AF%D8%AF-22-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2016-%D9%85%D8%A4%D8%B1%D9%91%D8%AE-%D9%81%D9%8A-24-%D9%85%D8%A7/>, consulté le 18.07.2022.

¹¹ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/104356>, consulté le 18.07.2022.

¹² Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/104690>, consulté le 18.07.2022.

¹³ Loi en ligne <https://legislation-securite.tn/law/104404>, consulté le 18.07.2022.

¹⁴ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/54715>, consulté le 18.07.2022.

- La Circulaire n° 34 du 24 décembre 2014 relative à l'application du code de conduite et de déontologie de l'agent public ;¹⁵
- Le Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public ;¹⁶
- La Circulaire n° 16 du 27 mars 2012 relative à la consécration de la transparence, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.¹⁷

La Constitution tunisienne de 2014 a instauré la prévention et la lutte contre la corruption comme principes directeurs de l'action publique. Ceci est vérifiable à partir de l'article 15 de ladite Constitution qui a fait de l'administration publique une administration au service de l'intérêt général et agissant suivant les règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité. Le contrôle du respect de ces règles et principes est confié à un certain nombre d'organes préétablis (comme l'instance de contrôle général des services publics auprès de la présidence du Gouvernement) et nouvellement mises en place (comme les autorités administratives indépendantes).

Bonnes pratiques

En décembre 2016, l'INLUCC a publié sa stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2020. Ce document forme le résultat d'un travail participatif préparé au sein de la commission nationale composée de représentants du Gouvernement et des organisations de la société civile.¹⁸ Ce document a été soutenu par le plan d'action 2019-2020 de la Stratégie Nationale de Bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (SNBGLCC).¹⁹

La stratégie nationale de lutte contre la corruption adoptée par l'INLUCC décrit parmi ses objectifs d'insister sur la volonté politique à instaurer un changement pertinent dans le domaine de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et l'incitation à la participation sociétale et le rôle fondamental du citoyen. Toutefois, cet objectif est loin d'être constaté au moyen terme à la limite.

Les politiques adoptées ont été concrétisées dans des textes réglementaires comme le décret-loi n° 13-2011 portant confiscation d'avoir et des biens meubles et immeubles ; le décret-loi n°2011-68 du 14 juillet 2011, relatif à la création d'une commission nationale de gestion d'avoir et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État et sans oublier le décret loi-cadre n°2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption. En outre la Tunisie a adopté depuis le 10 avril 1987 une loi organique relative à la

¹⁵ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/44602>, consulté le 18.07.2022.

¹⁶ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/law/44481>, consulté le 18.07.2022.

¹⁷ Loi en ligne, <https://legislation-securite.tn/ar/law/44025>, consulté le 18.07.2022.

¹⁸ La stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>, consulté le 18.07.2022.

¹⁹ Le site officiel de l'INLUCC, <https://inlucc.tn/language/fr/>.

déclaration sur l'honneur et le patrimoine des membres du gouvernement et quelques types des fonctionnaires publics.

Quant à L'INLUCC, elle a publié sur son site un rapport d'activité intitulé « Une année de la stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. »²⁰ En adhésion, elle a publié trois rapports annuels pour les années 2016, 2017 et 2018.²¹ L'INLUCC travaille depuis sa création sur le suivi de ses actions pour la prévention et le signalement, elle organise aussi des sessions de formation pour les différents établissements publics.²²

Déficiences

Dans sa stratégie, l'INLUCC a signalé l'absence de coordination entre les parties prenantes.²³ En effet l'INLUCC n'a pas pu établir les organes spéciaux de lutte contre la corruption dans les établissements publics comme prévu par la loi. Ces organes n'ont pas dépassé 91 organes pour 1200 établissements public selon les mêmes chiffres de l'instance. Ces organes sont supposés traiter les dossiers au niveau des établissements publics, coopérer avec l'instance, faciliter ses tâches lors des investigations lancées et veiller sur une meilleure gouvernance au sein des établissements publics. L'instance a accentué sur l'importance de délimiter les rôles afin d'assurer la synergie intra-intervenants. Toutefois, ladite stratégie s'est contentée de critiquer sans proposer des alternatives, ni assigner des tâches claires.

La participation de la société civile demeure marginalisée. L'INLUCC n'a pas opté pour une approche participative avec les organisations de la société civile. L'instance a recommandé à plusieurs reprises la révision du cadre juridique tunisien et de promulguer les textes d'application nécessaires en matière de lutte contre la corruption.

4.1.2 Art. 6 - Organe ou organes de prévention de la corruption

Les articles 6 et 13.2 de la CNUCC exigent, pour chaque Etat partie, la création d'un ou plusieurs organes de prévention de la corruption. Dans son rôle de prévention, cet organe aura une double mission : appliquer les politiques de l'Etat en matière de lutte contre la corruption, d'une part, et accroître les croissances en la matière, d'une autre part. Pour assurer sa mission convenablement, cet organe doit disposer de l'indépendance financière et

²⁰ <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/11/star.pdf>, consulté le 18.07.2022.

²¹ Rapport 2016 : <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/Rapport-2016.pdf>, Rapport 2017 : <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/rapport-2017.pdf>, et Rapport 2018 : <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>, consulté le 19.07.2022.

²² Rapport annuel 2018-INAI, <http://www.inai.tn/wp-content/uploads/2020/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2018.pdf>, consulté le 17.07.2022.

²³ La stratégie nationale de lutte contre la corruption, source précitée. p. 28.

institutionnelle.

En Tunisie, l'article 130 de la constitution tunisienne de 2014 prévoit que « L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption participe aux politiques de bonne gouvernance, d'interdiction et de lutte contre la corruption.²⁴ La Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte a également confié à « l'instance » la réception et le traitement des alertes et signalement de corruption. Par ailleurs, cet organe n'est pas encore créé et c'est l'instance nationale de lutte contre la corruption qui se chargeait de ces missions.²⁵

L'INLUCC, créée en vertu du décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption, assure les missions et les rôles de l'instance constitutionnelle. En effet, l'INLUCC a précédé l'instance de lutte contre la corruption, et a été créée en 2011 pour dévoiler les soupçons de corruption qui marquaient l'ancien régime, puis l'intention du législateur était d'institutionnaliser voire de constitutionnaliser les multiples efforts de lutte contre la corruption.

Comme mentionné, l'instance constitutionnelle est « indépendante » et « autonome ».²⁶ Néanmoins, étant une instance de transition, l'INLUCC est rattachée financièrement au budget de la présidence du Gouvernement. Le budget provient des crédits sur le budget de l'État et des subventions et des dons. L'autonomie financière et administrative permet à l'instance d'être moins affectée par la conjoncture politique générale, elle travaille indépendamment des organes étatiques. Pourtant, la nomination du président de l'instance se fait par un décret sur proposition du Gouvernement parmi les personnalités nationales indépendantes réputées pour leur compétence dans le domaine juridique.²⁷ Il s'agit donc d'un processus de nomination qui tente d'assurer l'impartialité, l'intégrité, la compétence la neutralité et l'apolitisme.

Le président de l'INLUCC exerce ses missions avec le soutien d'un conseil composé de trente personnes au maximum désignés par décret sur proposition du gouvernement après concertation avec les parties concernées pour un mandat de 3 ans renouvelable une seule fois.²⁸ Une composition diversifiée appelée à assurer non seulement le bon fonctionnement de l'instance, mais aussi sa neutralité et son intégrité. Le Conseil comporte :

1. « Sept membres, au moins, parmi les hauts fonctionnaires et les représentants des organismes de contrôle, d'audit, d'inspection et d'évaluation.

²⁴ Article 13 de la constitution tunisienne 2014, consulté le 25.02.2022.

²⁵ Article 40 de la loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte, consulté le 25.02.2022.

²⁶ Article 12 du décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption, consulté le 23.02.2022.

²⁷ Article 19 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, consulté le 23.02.2022.

²⁸ Article 20 du Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011, consulté le 23.02.2022.

2. Sept membres, au moins, des organisations de la société civile et les organismes professionnels réputés pour leur compétence et leur expérience dans les questions ayant trait aux missions de l'instance.
3. Un magistrat judiciaire, un juge du tribunal administratif et un juge de la Cour des comptes,
4. Deux membres du secteur de la communication et de l'information. »

On peut remarquer, donc, que cette composition se caractérise par l'existence de l'expertise nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.²⁹

Bonnes pratiques

Depuis son instauration, mais surtout à partir de 2016, l'INLUCC a lancé des campagnes de vulgarisation et de sensibilisation.³⁰ Elle a conclu plusieurs partenariats avec plusieurs entités publiques : les municipalités, les universités, les administrations. En 2018, l'INLUCC a conclu 62 accords de partenariats avec les différents acteurs en matière de lutte contre la corruption, dont plus que 50% avec des ministères et des entités publiques et 16% avec des composantes de la société civile. Ceci démontre une approche participative dans l'élaboration de la politique de prévention contre la corruption.³¹

L'INLUCC veille, également, sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. La stratégie comprend 6 axes majeurs :

1. renforcer la volonté politique en adoptant une dynamique de changement au niveau de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption,
2. l'incitation de la participation citoyenne dans les effort gouvernementaux pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption,
3. l'amélioration de la transparence et l'accès à l'information dans l'organisation du service public et la gestion des dépenses publiques,
4. renforcer la redevabilité et garantir l'égalité devant la loi,
5. la clarification des rôles des acteurs publics intervenants dans le processus de bonne gouvernance et lutte contre la corruption, et
6. l'amélioration des outils de travail et le renforcement des capacités des parties prenantes dans le secteur de la gouvernance et la lutte contre la corruption.³²

²⁹ La stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption : <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>, consultée le 20.02.2022.

³⁰ <https://www.facebook.com/inlucc/videos/127590051513212/>, https://www.facebook.com/inlucc/videos/646117449138749/?locale=bg_BG&_rdr, <https://www.youtube.com/watch?v=6Ya7q2AzW5M>, vidéos regardées le 26.02.2022.

³¹ Rapport annuel de l'instance nationale de lutte contre la corruption, p. 11, consultée le 26.02.2022.

³² La stratégie nationale de lutte contre la corruption, consultée le 31.10.2022.

En guise d'évaluation, l'avancement de la stratégie nationale³³ a fait l'objet de son rapport annuel de 2018. L'avancement du travail de l'INLUCC, ses partenariats conclues, ses différents axes de travail et les chiffres relatifs à ses activités sont bien élaborés au sein du rapport. L'instance a eu également 225 activités incluses dans le rapport, ces activités sont multiples, mais on peut conclure que l'instance a focalisé son travail sur la sensibilisation à travers 54 campagnes de sensibilisation, 37 formations, 44 colloques et conférences et plusieurs autres activités. Le rapport contient également les recommandations que l'INLUCC présente, 132 recommandations ont été élaborées et structurées.³⁴

Pour le suivi de son plan d'action pour l'année 2017-2018, l'INLUCC a participé dans le renforcement des capacités des parlementaires dans des ateliers de travail organisés par l'académie parlementaire. Le programme de renforcement de l'intégrité et la redevabilité comprenait la méthodologie des îles de l'intégrité dans les secteurs de santé, sécurité et douane, le programme qui a été lancé en 2017.

L'INLUCC a signalé aussi quelques difficultés dans l'implémentation de son plan d'action de 2017-2018, notamment l'absence d'un enveloppe budgétaire dédié au plan d'action au niveau de budget de l'état, le manque des ressources humaines, l'absence de suivi et de contrôle pour la mise en œuvre de la stratégie et des outils de travail et de communication partagé par les parties prenantes, des lacunes qui ont fait l'objet des recommandations de l'instance pour le plan de travail stratégique de 2019-2020.³⁵

Déficiences

Le gouvernement Bouden ne comprend pas un ministère ou un secrétariat d'État chargé de gouvernance ou de lutte contre la corruption. Actuellement, l'appareil exécutif ne comprend aucun haut fonctionnaire chargé des questions de transparence ou de lutte contre la corruption, le président veut que cette mission soit sa propre mission exclusive. Selon son ex-président Chaouki Tbib, l'INLUCC manquait toujours des moyens financiers pour assurer ses missions.³⁶

La non-crédation de l'instance constitutionnelle met en doute la volonté de l'Etat à lutter, continuellement, contre la corruption. La dénomination de Chaouki Tabib, comme président de l'INLUCC, a été largement critiquée et a mis en question l'indépendance et l'autonomie de l'instance. Cette dénomination vient de la part du chef de gouvernement après une large

³³ Le rapport annuel de l'instance national de la lutte contre la corruption, <https://inlucc.tn/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d9%84%d8%b3%d9%86%d8%a9-2018/>, consulté le 26.02.2022.

³⁴ Rapport d'activité de l'INLUCC, 2018, page 11, consulté le 13.10.2022.

³⁵ Rapport annuel de l'INLUCC, 2018, consulté le 1.11.2022.

³⁶ https://africanmanager.com/13_corruption-le-travail-de-linlucc-est-plombe-par-le-manque-dindependance/, consulté le 18.07.2022.

polémique et plusieurs accusations de corruption et de conflits d'intérêts. Suite à la dénomination, les juristes se sont demandés sur l'indépendance de l'INLUCC, et se sont protestés contre le fait que la nomination et la dénomination de son président se fait par le biais d'un décret gouvernemental. Reste à clarifier que le travail médiatique et communicationnel de l'INLUCC avec Chaouki Tabib ont contribué à créer une certaine image chez l'opinion publique tunisienne que le travail de l'Instance est relié au personnage de son président. Après les mesures présidentielles exceptionnelles du 25 juillet 2021, et notamment avec le gel des activités l'INLUCC, il est incontestable que la lutte contre la corruption n'a jamais été une priorité pour le gouvernant post-2011.³⁷

D'ailleurs, le projet de la nouvelle constitution tunisienne publiée au journal officiel le 30 Juin 2022 et soumis au référendum le 25 Juillet 2022 ne prévoit aucun organe de prévention ou de lutte contre la corruption et ne contient aucune référence à aucune instance intervenant en la matière.³⁸

4.1.3 Art. 7.1 - Emploi dans le secteur public

L'article 7.1 de la CNUCC exige que chaque Etat partie garantisse l'efficacité et la transparence du système de gestion des ressources humaines dans le secteur public. Le parcours professionnel de l'agent public qui commence par son recrutement et finit par sa retraite passant par sa fidélisation et sa promotion repose sur les critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude. En tout état de cause, les fonctionnaires publics doivent avoir une échelle de rémunération adéquate à leurs compétences, la formation nécessaire pour occuper des postes publics et assurer leurs rotations.

En Tunisie, la vie professionnelle du fonctionnaire public au sein de l'administration est régie par la loi du 12 décembre 1983 portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif. Le recrutement des fonctionnaires et agents publics non élus se fait principalement par la voie « du concours sur titre, sur épreuve ou sur dossier ».³⁹ Les modalités qu'instaure le

³⁷ Chawki Tabib : « Fakhfakh a voulu régler ses comptes avant son départ », <https://www.jeuneafrique.com/1038662/politique/tunisie-chawki-tabib-fakhfakh-a-voulu-regler-ses-comptes-avant-son-depart/>, consulté le 26.02.2022.

³⁸ Projet de la Constitution du 30 juin 2022, <https://www.carthage.tn/sites/default/files/public/%D8%A3%D9%85%D8%B1%20%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D9%8A%20%D8%B9%D8%AF%D8%AF%20578%20%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9%202022.pdf>, consulté le 18.07.2022.

³⁹ Article 18 nouveau-loi Loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, <https://legislation-securite.tn/fr/law/41641#:~:text=Il%20est%20interdit%20%C3%A0%20tout%20agent%20public%2C%20quelle%20que%20soit,nature%20%C3%A0%20compromettre%20son%20ind%C3%A9pendance>, consulté le 22.07.2022.

chapitre 2 de la loi visent à garantir l'égalité des chances, l'égalité devant le secteur public, l'intégrité et la transparence du processus de l'embauche.

Les annonces des emplois en fonction publique sont généralement publiées sur internet, notamment, sur la plateforme de concours publiques dont on trouve tous les concours de fonctions publique.⁴⁰ Les annonces sont également publiées dans les sites internet des établissements publics concernés.

La loi n° 2017-10 s'intègre bien dans la logique des engagements de la Tunisie en vertu de la CNUCC relatives au Code de conduite des agents publics et l'accessibilité des composantes de la société aux organes de prévention de la corruption. Ainsi, cette loi a élargi le champ d'intervention des autorités dans le processus de répression des actes de corruption qui ne se limitent plus aux actes de détournement des fonds publics, à l'abus de l'autorité ou à l'enrichissement illicite, mais plutôt toutes sortes d'actes répréhensibles ou de dangers pour l'intérêt public dont la fraude fiscale, le conflit d'intérêts voire le fait de faire échec aux décisions du pouvoir juridictionnel.

Bonnes pratiques

Les centres de formations professionnelles organisent toujours des sessions de formations et d'opportunités aux fonctionnaires⁴¹ pour avoir la formation adéquate et améliorer leurs compétences.⁴² Ainsi, on peut affirmer que les opportunités et les horizons sont ouverts et larges pour le fonctionnaire public pour se développer.

Le 12 novembre 2014, la présidence du Gouvernement a demandé un avis au Tribunal Administratif (TA) sur le sujet d'attribution d'un pourcentage des recrutements directs dans ses établissements aux enfants des employés des offices et des établissements publics. Le TA a constaté dans son avis consultatif que le recrutement doit se faire par concours et conformément aux principes de la Constitution au sujet d'accès aux fonctions publiques. Le TA a refusé de reconnaître les revendications des parties sociales ou des partenaires sociaux notamment les Syndicats, de distinguer les fils d'ouvriers en leur accordant la priorité de recrutement.

Déficiences

Malgré l'existence d'une loi et de mesures claires de recrutement, les dérogations existent toujours. Plusieurs parties prenantes y compris des parties politiques ou acteurs sociaux notamment les syndicats⁴³ essayent toujours de déroger au principe de l'intégrité de

⁴⁰ <https://www.concours.gov.tn>.

⁴¹ <http://www.ena.tn/ar/gouvernance-ar/academie-ar>.

⁴² <http://www.ena.tn/ar/gouvernance-ar/formation-academie-ar>.

⁴³ « L'UGTT défend l'héritage et le népotisme dans la fonction publique », article publié par IWATCH en 2016, <https://www.iwatch.tn/ar/article/11>, consulté le 22.07.2022.

recrutement.

L'INLUCC n'a publié aucune mesure prise envers des ex-fonctionnaires qui ont usés des '*revolving doors*' pour profiter de leurs postes à doubles casquettes politiques et aux fonctions comme les différents avocats et juges nommés ministres et aux fonctionnaires dans les différents gouvernements. La porte tournante était l'une des caractéristiques de l'ère pré 25 juillet la classe politique profitait de l'arrivisme des fonctionnaires publique qui usent de leurs pouvoirs pour tirer plus de profit à leur retour au secteur privé et vice versa.⁴⁴

Le phénomène des fonctionnaires fantômes ou de fonctions fictives est reconnu par l'état lui-même.⁴⁵ L'Etat tunisien ne considère pas les fonctionnaires publics comme « phénomène » de corruption, mais un outil de paix sociale. Le président Kaies Said n'échappe pas à cette logique malgré ses déclarations contre la corruption. La preuve est dans la loi de finances complémentaire de 2021 qui autorise les salaires de 23 fonctionnaires de la Cour constitutionnelle qui n'a jamais existé et 16,831 autres employés non affectés dans un tableau spéciale.⁴⁶

Les critères d'exclusion d'une personne de la présentation d'une candidature ne sont pas équitables. On peut citer deux exemples ; le premier Nabil Karoui dont le parti Ennahdha et ses alliés ont voulu l'empêcher de se présenter aux élections en changeant la loi électorale en lois d'une année d'élections.⁴⁷ Le deuxième cas de figure est la candidature de Youssef Chahed pour les élections présidentielles sans avoir respecter les conditions de nationalité.⁴⁸

4.1.4 Art. 7, 8 et 12 - Codes de conduite, conflits d'intérêts et déclarations de

⁴⁴ « Fadhel et Ahmed Abdelkafi quand le conflit d'intérêts devient la règle », <https://iwatch.tn/ar/article/30>, consulté le 18.07.2022.

⁴⁵ En raison des emplois fictifs, la Tunisie enregistre un déficit annuel de 250 milliards pour le complexe chimique, article publié sur le site Arabesque, <https://www.arabesque.tn/ar/article/87376/%D8%A8%D8%B3%D8%A8%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81-%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%AA%D8%B3%D8%AC%D9%84-%D8%B9%D8%AC%D8%B2-%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-%D8%A8%D9%80250-%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D9%84%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%85%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%8A%D9%85%D9%8A%D8%A7%D8%A6%D9%8A>.

⁴⁶ « Des fonctionnaires fantômes dans le journal officiel », article publié sur le site business news, <https://ar.businessnews.com.tn/%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81-%D8%A7%D9%84%D9%88%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D9%8F%D9%86%D8%B4%D8%B1-%D8%A8%D8%B7%D8%B1%D9%8A%D9%82%D8%A9-%D8%B9%D9%84%D9%86%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B4%D9%81%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B3%D9%85%D9%8A>, 520,23197,3.

⁴⁷ <https://www.observatoire-securite.tn/fr/2019/06/21/amendement-de-la-loi-electorale-ceux-qui-disent-non/>, consulté le 18.07.2022.

⁴⁸ <https://www.facebook.com/I.WATCH.Organization/videos/497526237461095/>.

patrimoine

La loi n°83-112 du 12 décembre 1983 portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif est le texte qui régit le statut des fonctionnaires publics en Tunisie. Quant au Code pénal, il consacre son troisième chapitre aux infractions commises par les fonctionnaires publics lors de leurs exercices.⁴⁹

Le Code de conduite des agents publics a été promulgué par le décret n°2014-4030. Un ancien texte datant de 1987 relatif à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics était le premier texte à concrétiser l'obligation de déclaration des biens et intérêts, ayant été abrogé par la loi n°2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts. Ce dernier comprend une liste précise des postes et des fonctions dont leurs candidats sont assujettis à l'obligation de déclaration⁵⁰ qui ne comprend pas tous les fonctionnaires publics.

Les juges sont aussi assujettis à la loi n° 2018-46 du 1^{er} août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts qui les oblige à « déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, dans un délai maximal de soixante jours, à compter de la date de proclamation des résultats définitifs des élections, de la date de désignation ou de la date de prise de fonctions selon le cas. »⁵¹

La circulaire n° 34 du 24 décembre 2014 relative à l'application du code de conduite et de déontologie de l'agent public réserve son titre 4 au conflit d'intérêts, la déclaration de patrimoine et des cadeaux des dispositions relatives aux fonctionnaires publics. Dans le préambule du Code, le législateur a bien précisé que le code de conduite est destiné au fonctionnaire public au sens large-élu ou nommé. Les mesures prennent une forme générale pour tous les fonctionnaires publics.

La Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts dispose que la déclaration comprend les biens et les intérêts. La déclaration comprend aussi les biens nationaux ou à l'étranger. Elle comprend en effet :

- Les revenus : la personne soumise à l'obligation de déclaration, déclare les salaires, les honoraires, les produits des immeubles bâtis et non bâtis, les produits provenant des ventes et du commerce et autres revenus lui revenant ainsi que ceux revenant à son conjoint et ses enfants mineurs ;

⁴⁹ Le Code pénal tunisien promulgué par le décret du 9 juillet 1913.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ L'article 5 de la Loi n° 2018-46 du 1er août 2018.

- Les biens immeubles : la personne soumise à l'obligation de déclaration, déclare tous les biens fonciers lui appartenant et ceux appartenant à son conjoint et ses enfants mineurs, quelle que soit leur valeur et leur origine de propriété ;
- Les biens meubles : la personne soumise à l'obligation de déclaration, déclare les biens meubles lui appartenant et ceux appartenant à son conjoint et ses enfants mineurs, dont la valeur unitaire dépasse les dix mille dinars ;
- Les prêts : la personne soumise à l'obligation de déclaration, déclare les prêts contractés par lui et par son conjoint, qui n'ont pas été intégralement remboursés à la date de dépôt de la déclaration et dont le principal dépasse les trente mille dinars.⁵²

La déclaration d'intérêt comprend :

- Les activités professionnelles ayant été exercées par la personne soumise à l'obligation de déclaration et son conjoint, durant les trois années précédant la déclaration.⁵³
- L'adhésion de la personne soumise à l'obligation de déclaration ou de son conjoint, à des organes délibérants et de direction des entreprises privées, des associations, des partis politiques ou des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, durant les trois années précédant la déclaration.
- Les cadeaux obtenus par la personne soumise à l'obligation de déclaration, pour son propre compte ou pour le compte de son conjoint ou ses enfants mineurs, durant les trois années précédant la déclaration.⁵⁴

Les déclarations couvrent aussi le conjoint et les enfants. La fréquence de déclaration est précisée d'un renouvellement chaque trois ans en cas de continuité dans la même fonction⁵⁵ et aussi lors d'un changement pertinent dans la situation de déclaration initiale.⁵⁶

La loi a confié à l'instance de lutte contre la corruption la mission de veiller aux bons respects des dispositions en vigueur pas es fonctionnaire publique et à leurs administrations de mis à jour des statuts de déclaration des biens et intérêts. À travers les statistiques qu'elle reçoit des administrations informations l'instance prend grade sur le respect des dispositions citées.⁵⁷ Selon les statistiques de l'INLUCC les chiffres de déclarations ont atteint en 2018

⁵² Article 3 du décret gouvernemental n° 2018-818 du 11 octobre 2018, relatif à la fixation du modèle de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du seuil minimal du patrimoine, des prêts et des cadeaux devant être déclarés.

⁵³ Article 4 *ibid.*

⁵⁴ Décret gouvernemental n° 2018-818 du 11 octobre 2018, relatif à la fixation du modèle de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du seuil minimal du patrimoine, des prêts et des cadeaux devant être déclarés.

⁵⁵ Article 10 Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts.

⁵⁶ Article 11, *ibid.*

⁵⁷ Loi n°46 2018 : Art 12,13,14 et 15.

106,930 déclarations, et 144,152 déclarations selon les dernières statistiques de 2021.⁵⁸

Bonnes pratiques

Pour le recrutement de ses fonctionnaires, les concours des administrations publiques sont publiés sur leurs sites internet ainsi que le site officiel des concours publics.⁵⁹

Les candidats pour la fonction publique élus ne doivent pas être privés de leurs droits politiques à cause d'une condamnation pénale comme l'indique la loi électorale. Néanmoins, ils ne sont pas obligés de démontrer l'absence de conflits d'intérêts potentiels, mais doivent déposer une déclaration sur les biens et les intérêts avant leur entrée en fonction.⁶⁰ En cas de présentation de fausses informations dans la déclaration, la loi comprend des sanctions (une amende égale à dix fois la valeur de patrimoine dissimulé).

Le texte a confié à l'INLUCC de tenir une base de données électronique (pas publiquement accessible)⁶¹ et au département de lutte contre la corruption au sein de l'instance de procéder aux investigations et aux vérifications de l'exactitude des déclarations de patrimoine.⁶²

La loi a prévu d'aviser l'instance par les ex-fonctionnaires durant les 5 ans suivant leurs abandons de poste avant de récupérer leurs investissements ou autres activités entrepreneuriales ; le même article a disposé qu'il est interdit aux personnes citées dans le paragraphe premier de ne donner aucune consultation pour l'état durant 5 ans après leurs dernières responsabilités au sein de l'état.⁶³

Déficiences

Bien que le code de conduite comprenne plusieurs dispositions pertinentes et judicieuses pour le secteur public et le statut de fonctionnaire, ses dispositions ne sont ni dotées de nature contraignante ni suivies des sanctions. C'est un code de conduite non pas une loi contraignante. Le code ne dispose pas des sanctions efficaces, administratives ou pénales.

L'INLUCC n'a jamais partagé ses méthodes de travail avec la société civile ou les citoyens. L'exemple de l'affaire de l'ex-chef de gouvernement Ilyes el Fakhfekh peut être significatif à propos le contrôle continu supposé fait par l'INLUCC pour les dossiers reçus.⁶⁴ Dans cette

⁵⁸ Rapport Annuel de l'instance nationale de lutte contre la corruption, consulté le 23.02.2022.

⁵⁹ <http://concours.gov.tn/>.

⁶⁰ Loi 46-2018 Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts.

⁶¹ Article 8, ibid.

⁶² Article 15, ibid.

⁶³ Article 19 de Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts.

⁶⁴ <https://www.businessnews.com.tn/chawki-tabib--nous-avons-adresse-une-lettre-davertissement-au-ef-du-gouvernement,520,99599,3>, consulté le 22.07.2022.

affaire, l'INLUCC a réagi à la déclaration de chef de gouvernement en adressant une lettre d'avertissement pour les propos déclarés dans une interview.

Le législateur a prévu des canaux administratifs via la hiérarchie du fonctionnaire dans un premier niveau et l'INLUCC dans un niveau deuxième pour le conflit d'intérêt, pour le lancement d'alerte l'instance avait du mal à convaincre les administrations concernées de créer les organes spéciaux de lutte contre corruption qui doivent faciliter ses tâches et assurer la coordination avec l'appareil d'investigation. Les sanctions sont dissuasives une fois appliquées, mais ce qu'on remarquait depuis des années qu'il n'y avait aucune volonté pour appliquer ces dispositions.

Même avant sa fermeture par une décision de ministre de l'Intérieur, l'INLUCC n'a jamais manifesté ou publié ses missions de contrôle des déclarations. Chose qu'elle pouvait publier comme toute autre activité lors de sa mission sur son site internet ou même dans son rapport annuel. Ce qui met en question la capacité de l'instance nationale de gérer les déclarations, faire le suivi et le contrôle. La preuve n'a pas tardé avec l'affaire de conflit d'intérêts de chef de Gouvernement Ilyes el Fakhfekh.

4.1.5 Art. 7.3 - Financement politique

L'article 7.3 de la CNUCC vise à garantir la transparence et l'intégrité de la vie politique, en adoptant des mesures législatives et administratives appropriées afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat électif et des partis politiques.

En Tunisie, la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums, tente d'assurer la transparence et l'intégrité du financement des campagnes électorales. La section 2 de la loi, intitulée « du financement de la campagne, » fixe les modes de financement, les modalités de contrôle et les infractions financières et électorales. En premier lieu, la loi définit les limites des financements en identifiant dans son article 81 le plafond des dépenses électorales, selon des critères variés « notamment la taille de la circonscription électorale, le nombre de ses électeurs, le coût de la vie. »⁶⁵ Lesdits critères visent à garantir l'égalité des chances entre les candidats et l'intégrité des élections.

Pour les élections législatives de 2019, le plafond des dépenses électorales a été identifié comme suit :⁶⁶

- Le plafond des dépenses électorales globales est prévu pour 6 fois le montant de

⁶⁵ Article 81 de la loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums.

⁶⁶ Décret gouvernemental n° 2019-755 du 22 août 2019, fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale ainsi que le plafond du financement privé et le plafond du financement public et ses conditions et procédures pour les élections législatives pour l'année 2019, consulté le 01.03.2022.

l'indemnité publique au maximum.⁶⁷

- Le plafond de l'autofinancement ne doit pas dépasser 4 fois le montant de l'indemnité publique.⁶⁸

Pour le montant de l'indemnité publique il est identifié selon des critères (mentionnés ci-dessus) selon 5 catégories essentielles, pour mille électeurs : ⁶⁹

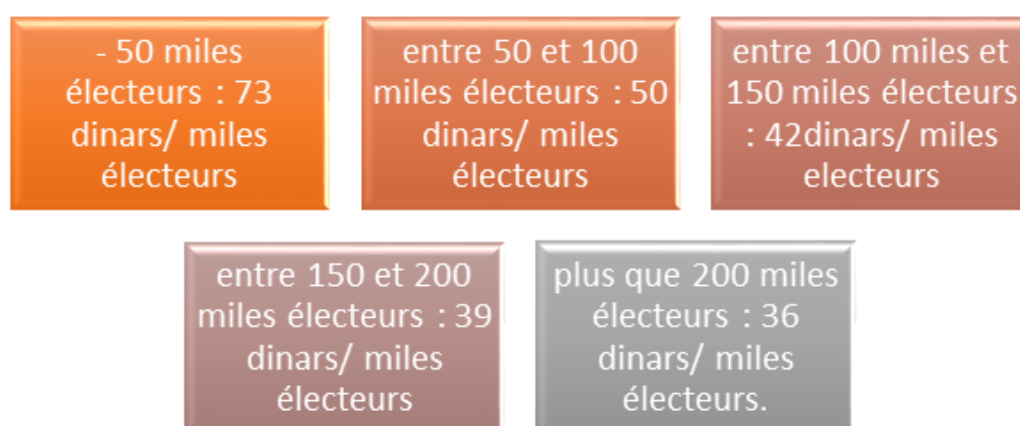


Figure 1 : montants d'indemnité publique pour les élections par catégorie

Ceci indique que le montant de l'indemnité publique varie en fonction du nombre des électeurs par circonscription ; proportionnellement le montant global du financement et le montant de l'autofinancement varient à la même fonction de la même condition.

En second lieu, la loi définit l'objet et la période dans laquelle l'argent dépensé peut être considéré comme dépenses électorales, dans son article « Les dépenses électorales : Il s'agit du total des dépenses en numéraire et en nature contractées durant la période électorale ou la période référendaire par le candidat ou la liste de candidats ou le parti, ou pour leur compte, et qui ont été consommées ou versées afin de payer les frais de la campagne électorale ou la campagne référendaire en vue d'avoir la confiance de l'électeur et obtenir son vote. »

On ne parle selon l'article que de la période électorale qui est « période englobant la phase précampagne électorale ou préréférendaire, la campagne et la période de silence, »⁷⁰ l'argent dépensé hors de cette période n'est pas donc considéré comme « dépenses électorales » même s'il a été dépensé pour gagner des voix ou pour faire la propagande politique. Ici le législateur limite la relation entre les candidats et les électeurs ; financièrement, dans la

⁶⁷ Ibid, article 1., consulté le 01.03.2022.

⁶⁸ Ibid, article 2, consulté le 01.03.2022

⁶⁹ Ibid, article 5, consulté le 01.03.2022.

⁷⁰ Ibid, article 1, consulté le 01.03.2022.

période électorale bien qu'elle soit beaucoup plus étendue.

D'une autre part, la loi régissant les élections, instaure une délimitation conceptuelle de « l'autofinancement, le financement privé et le financement public »⁷¹ visant à l'élimination de toutes formes ou sources de financement suspectes. D'une autre part, le financement étranger des campagnes électorales est interdit par l'article 80 de la loi. En parallèle le montant de la contribution est limité par le même article de vingt fois le salaire minimum interprofessionnel garanti dans les secteurs non agricoles, en ce qui concerne les élections législatives et de trente fois en ce qui concerne les élections présidentielles ou le référendum, et ce, pour chaque liste de candidats, candidat ou parti. Ainsi la loi exige un plafond des contributions et des dons que peuvent les personnes « physiques à l'exclusion des personnes morales » aux campagnes électorales.

On peut affirmer donc que la loi définit la liste des donateurs, les plafonds des contributions et leurs objets, mais elle ne définit pas les types des contributions en nature que les listes ou les candidats peuvent recevoir. Reste à noter que les entités publiques sont interdites de la contribution à la campagne électorale financièrement, en utilisant des moyens publics au profit d'un candidat ou d'une liste.⁷²

Parlant des formes et des modalités des financements, la sous-section 2 de la loi électorale intitulée « Sous-section 2 - Des obligations des listes de candidats, candidats et partis » fonde un système de dépenses électorales bien déterminé. En effet les candidats doivent ouvrir un compte bancaire unique validé à la campagne électorale, géré par un mandataire unique et déclaré chez l'Instance Supérieure Indépendante des élections qui détermine les modalités de l'ouverture de la fermeture et du contrôle des comptes en coordination avec la cour des comptes.⁷³ En même temps, la liste ou le candidat doivent :

- « Tenir un registre coté et paraphé par l'Instance retraçant toutes les recettes et dépenses et la chronologie de leur réalisation, sans rature ni altération, avec indication de la référence de la pièce justificative.
- Tenir une liste des manifestations, activités et rencontres effectuées, visée par l'Instance,
- Dresser une liste récapitulative des recettes et dépenses électorales, en se référant au registre desdites opérations, signée par le candidat tête de liste, le candidat ou le représentant légal du parti. »⁷⁴

Ces mesures visent à éviter l'éparpillement, la falsification ou la modification des dépenses électorales, et ce pour assurer son intégrité et sa transparence. Le passage d'un système

⁷¹ *ibid*, articles 75 et 76., consultés le 03.03.2022.

⁷² *ibid*, article 53, consulté le 03.03.2022.

⁷³ *ibid*, article 85, consulté le 03.03.2022.

⁷⁴ *ibid*, article 83, consulté le 03.03.2022.

politique autoritaire à un autre plus démocratique demande l'instauration de règles et politiques garantissant la transparence des élections. Ce contexte politique a imposé un contrôle acharné sur le financement des campagnes électorales en vue de garantir l'égalité des chances et de peur de reproduire l'expérience des élections non-intègre d'avant la révolution. Il fallait donc prévoir toutes les garanties possibles.

De leurs parts, les partis politiques sont appelés à assurer une traçabilité totale pour ce qui est de leurs opérations financières, leur comptabilité est conforme aux au système comptable des entreprises prévues par la loi n° 96-112 du 30 décembre 1996, relative au système comptable des entreprises.⁷⁵ En outre, un audit annuel est prévu selon les normes prévues par l'ordre des experts comptables, l'intervention d'un technicien comptable ou d'un commissaire aux comptes est prévue dans certains cas.⁷⁶ Dans le même fil d'idée, le Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques définit un seuil pour les dons et les contributions, et impose leurs traçabilités et leurs archivages dans son article 17.

L'application de ces dispositions est garantie grâce aux interventions de plusieurs parties, mais essentiellement de celle de l'Instance Supérieure Indépendante des Élections (ISIE) et de la Cour des comptes. Pour l'ISIE, il s'agit de l'organe responsable du bon déroulement des élections, ce qui implique sa responsabilité primordiale de contrôler et assurer l'intégrité et la transparence des dépenses électorales en veillant sur l'application des mesures prévues par la loi électorale.

L'Instance Supérieure Indépendante pour les Élections est une instance publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative⁷⁷ créée et régie par la loi organique N° 2012-23 du 20 décembre 2012. La présente instance rompt avec le règne du ministère de l'Intérieur sur les élections. Venant également dans un contexte de transition démocratique, cette instance présente, une garantie de l'intégrité des élections et tente à honorer ses responsabilités en la matière.

Quant à la Cour des comptes, elle assure le contrôle a posteriori des dépenses électorales, elle publie un rapport général sur les résultats du contrôle du financement des élections. Le rapport de la cour des comptes examine le respect du cadre juridique agissant le financement des élections. Il dévoile ainsi les infractions et délits électoraux pourront être sujet de poursuite judiciaire.⁷⁸

⁷⁵ Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques, article 33, consulté le 05.03.2022.

⁷⁶ Ibid, article 26, consulté le 05.03.2022.

⁷⁷ Site officiel de l'ISIE : <http://www.isie.tn/isie/creation-et-mission/>.

⁷⁸ Rapport de la Cour des comptes sur les élections législatives et présidentielles de 2019 : <https://idaraty.tn/fr/publications/rapport-de-la-cour-des-comptes-elections-presidentielle-et-legislatives-2019>, consulté le 04.03.2022.

Pendant la transition démocratique, depuis 2011, la Tunisie est passée par différentes élections : constituant, législatives, présidentielles et municipales. Ces différents passages permettent Aujourd'hui d'examiner la fiabilité des mesures prévues par l'arsenal juridique et leurs efficacités. Après chaque élection, plusieurs organisations de la société civile publient leurs rapports de contrôle du financement de la campagne, y compris I WATCH.⁷⁹ La Cour des comptes publie également son rapport.⁸⁰

Bonnes pratiques

Les entités publiques sont interdites de la contribution à la campagne électorale financièrement, en utilisant des moyens publics au profit d'un candidat ou d'une liste.

Les candidats doivent ouvrir un compte bancaire unique validé à la campagne électorale, géré par un mandataire unique et déclaré chez l'Instance Supérieure Indépendante des élections qui détermine les modalités de l'ouverture de la fermeture et du contrôle des comptes en coordination avec la cour des comptes.

Les partis politiques sont appelés à assurer une traçabilité totale pour ce qui est de leurs opérations financières, leur comptabilité est conforme aux au système comptable des entreprises.

Les rapports et les données relatives aux financements des campagnes électorales sont publiés sur le site officiel de l'ISIE, détaillés et téléchargeables. La Cour des comptes a même organisé une conférence de presse pour présenter son rapport sur le financement des campagnes électorales pour les élections de 2019.⁸¹

La participation de différents acteurs dans l'organisation des élections a mené non seulement à sa transparence, mais aussi au contrôle approfondi sur le financement des campagnes électorales. Outre le contrôle exercé par l'État, les organes indépendants et la société civile exercent un contrôle effectif sur le financement des campagnes en examinant de façon concrète les dépenses des candidats ou des listes des candidats.

Déficiences

L'argent dépensé hors de la période électorale n'est pas considéré comme « dépenses électorales » même s'il a été dépensé pour gagner des voix ou pour faire la propagande politique. La loi ne définit pas les types des contributions en nature que les listes ou les candidats peuvent recevoir.

⁷⁹ Rapport sur les élections de 2019, <https://www.iwatch.tn/ar/article/818>, consulté le 04.03.2022.

⁸⁰ Rapport de la cour des comptes sur les résultats des élections législatives et présidentielles de 2019, http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/actualites_7_22_D170, consulté le 05.03.2022.

⁸¹ http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/actualites_7_22_D170, consulté le 05.03.2022.

Le retard dans la publication des rapports : que ce soit par l'ISIE ou par la Cour des comptes, diminue l'effectivité des sanctions. D'ailleurs, dernièrement, le 5 janvier 2022, la Chambre correctionnelle près le Tribunal de première instance de Tunis, a décidé de déférer devant sa juridiction 19 personnes sur fond de crimes électoraux commis lors de l'élection présidentielle anticipée de 2019. Parmi ces crimes⁸² on trouve celles en relation avec la transparence du financement des campagnes électorales, notamment la publicité illégale.

La loi électorale a été abrogée et modifiée par le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022, portant modification de la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums. Par le biais de ce changement, le financement public des campagnes électorales a été totalement éliminé, il n'y aura plus dans les prochaines élections du 17 décembre 2022 du financement de la part de l'Etat pour les campagnes électorales.

4.1.6 Art. 8.4 et 13.2 - Mécanisme de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Malgré la ratification de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption depuis 2008, l'État tunisien a souffert pendant des années d'un blocage d'exécution de ladite convention à cause du règne de l'autoritarisme et de la mauvaise gestion des ressources de l'État. Ce flux a dû se terminer à l'aube de la révolution entre le 17 décembre 2010 et le 14 janvier 2011 avec le lancement du processus de constitution de la nouvelle République. Le décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption fait preuve de la mise en place de la pierre angulaire d'une politique de lutte contre la corruption.

Ensuite, la Tunisie s'est engagée dans un processus de prévention de la corruption en renforçant ses mécanismes de signalement des faits de corruption. À cet effet, l'Assemblée des Représentants du Peuple a adopté le 7 mars 2017 la loi organique n°2017-10 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte.⁸³ En effet, le lanceur d'alerte doit s'adresser à l'INLUCC, soit directement soit par une lettre recommandée, et l'instance est tenue de lui fournir obligatoirement un récépissé.

Tout signalement doit divulguer auprès de l'instance : « Le nom, le prénom, l'adresse et le numéro de la carte d'identité du lanceur d'alerte, la raison et le siège social, si le lanceur d'alerte est une personne morale, les faits objets du signalement, l'identité de la personne ou de l'organisme objet du signalement des faits de corruption. »⁸⁴

Il est à noter, par ailleurs, que la protection des lanceurs d'alerte suppose l'intervention d'autres acteurs dont l'Instance Nationale de Protection des Données Personnelles (INPDP),

⁸² <https://africa24tv.com/tunisie-19-personnalites-politiques-poursuivies-pour-delits-electoraux/>
<https://www.businessnews.com.tn/delits-electoraux--la-justice-inflige-des-amendes-a-des-candidats-dont-marzouki-et-chahed,520,117018,3> consulté le 06.03.2022.

⁸³ JORT n°20 du 10 mars 2017, p.765 et suivant.

⁸⁴ Article 12 de la loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, consulté le 26.02.2022.

le ministère de l'Intérieur et les juridictions. Cela implique, également, l'application d'autres textes juridiques comme, notamment, la législation relative à la protection des données personnelles, les procédures pénales et civiles, et ainsi de suite.

La protection du lanceur d'alerte

Depuis la promulgation de la loi organique n°2017-10 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte, l'INLUCC s'est chargée de la réception des lanceurs d'alerte qui sont, en vertu de l'article 2.a de cette loi, « toute personne physique ou morale signalant, de bonne foi, aux autorités compétentes des informations constituant des présomptions sérieuses ou laissant présumer sérieusement l'existence des faits de corruption... ». Par ailleurs, parmi les nouvelles mesures introduites via la loi n° 2017-10, on peut citer celles liées à la protection des lanceurs d'alerte. Il faut distinguer, à ce niveau, entre deux types de protection : la protection légale et la protection physique.

Le lanceur d'alerte peut bénéficier, sur demande ou à l'initiative de l'INLUCC après son consentement, de la protection contre les mesures de rétorsion ou de discrimination qu'elles pourraient faire l'objet à cause de leurs signalements d'alertes.⁸⁵ S'agissant des « mesures » de protection, elles peuvent englober la protection personnelle, morale et physique, du lanceur d'alerte, la mise à sa disposition des moyens permettant la communication immédiate et toute autre mesure propre à prévenir tout préjudice au lanceur d'alerte.

De plus, la loi n°2017-10 a introduit un mécanisme d'incitation afin d'encourager la population à signaler les faits de corruption. En effet, l'Etat accorde une prime d'intéressement aux lanceurs d'alerte dont le signalement aurait permis d'éviter la commission de quelque infraction de corruption dans le secteur public, à sa découverte, à l'identification de ses auteurs ou de certains d'entre eux, ou à la récupération des fonds de laquelle ils proviennent. L'expérience de l'INLUCC a montré que les agents publics ont pu accéder à l'instance pour signaler certains dépassements/actes de corruption sans spécifier cette « catégorie » de lanceurs par des mesures ou systèmes de signalement autonomes. En effet, les procédures de signalement sont les mêmes pour toute personne et l'instance nationale veille à leur application égalitaire à tous les lanceurs d'alerte.

En ce qui concerne l'accessibilité des citoyens à l'INLUCC, il est nécessaire de rappeler que l'instance ait des bureaux dans toutes les régions (24), ce qui peut être compris comme une concrétisation des engagements de la Tunisie en vertu de l'article 13.1 de la CNUCC en ce que

⁸⁵ La rétorsion peut prendre la forme soit d'un harcèlement continu ou de sanctions déguisées ou, d'une manière générale, toute mesure abusive à l'encontre du lanceur d'alerte, y compris les mesures disciplinaires, telles que la révocation, le licenciement, le refus de promotion, le refus de la demande de mutation ou la mutation abusive, soit la forme de menace ou d'agression physique ou morale, contre le lanceur d'alerte ou contre toute personne qui lui est étroitement liée au sens de l'article 26 de la loi n° 2017-10.

l'organe de prévention de la corruption soit connu par le public en sorte qu'il puisse signaler tous faits susceptibles d'être considérés comme constituant une infraction/un fait de corruption, tout en garantissant la possibilité de garder l'anonymat.

S'agissant des outils de lancement, l'INLUCC a fourni aux lanceurs d'alerte un numéro vert (80102222) pour signaler les lancements d'alertes. Cet outil est considéré comme le principal outil de signalement des actes de corruption. En effet, selon le dernier rapport annuel publié par l'INLUCC en 2018, 61% des lancements d'alerte reçus durant la même année ont été reçus via le numéro vert.⁸⁶ Durant cette année, l'instance a :

- Reçu 8150 signalements d'alerte dont 2461 étaient originaires de personnes travaillant dans le secteur public,
- Attribué la protection à 36 lanceurs d'alerte avec 16 dossiers référés aux juridictions compétentes pour rétorsions.⁸⁷

Dès lors, nous sommes en mesure de confirmer que les outils de lancement mis à la disposition par l'INLUCC aux lanceurs d'alerte garantissent l'anonymat, ce qui peut se confirmer par le fait que 32% des alertes de l'année 2018 étaient reçues par des personnes inconnues.

Bonnes pratiques

L'article 7 de la loi n° 2017-10 a obligé les organismes publics soumis à cette loi de désigner une structure administrative pour recevoir et investiguer sur les signalements de suspicions de corruption, ce qui peut être considéré, à la fois, comme outil facilitant le signalement des faits de corruption pour les agents publics et une garantie au sein de l'administration publique traduite par l'existence de cet organe qui veille au respect des normes. Tous les organismes intervenants dans la protection des lanceurs d'alerte sont tenus de se conformer aux exigences de la protection des données personnelles conformément à la loi organique n° 2004-63 du 27 juillet 2004 portant sur la protection des données à caractère personnel.⁸⁸ De son côté, l'INLUCC est explicitement tenue de garder la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte. Elle ne peut la divulguer qu'après son consentement préalable et écrit.⁸⁹

L'instance a des bureaux dans toutes les régions (24), ce qui peut être compris comme une concrétisation des engagements de la Tunisie en vertu de l'article 13.1 de la CNUCC en ce que l'organe de prévention de la corruption soit connu par le public en sorte qu'il puisse signaler tous faits susceptibles d'être considérés comme constituant une infraction/un fait de corruption.

⁸⁶ Rapport annuel INLUCC, 2018, p. 145, <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>, consulté le 03.03.2022.

⁸⁷ Ibid, p. 14.

⁸⁸ JORT n° 61 du 30 juillet 2004.

⁸⁹ Article 22 de la loi n° 2017-10.

L'INLUCC a fourni aux lanceurs d'alerte un numéro vert (80102222) pour signaler les lancements d'alertes. Cet outil est considéré comme le principal outil de signalement des actes de corruption. En effet, selon le dernier rapport annuel publié par l'INLUCC en 2018, 61% des lancements d'alerte reçus durant la même année ont été reçus via le numéro vert.

Dès lors, ces mesures constituent une traduction fidèle aux exigences de la CNUCC pour chaque État partie, dont la Tunisie, en vertu des articles 13.2, 32 et 33.

Déficiences

L'efficacité du Droit et, puis, du travail de l'organe de prévention de la corruption demeurent dépendant d'un certain nombre de facteurs politiques, économiques, sociales, etc. À cet effet, le travail de l'organe de prévention de la corruption n'était pas à l'abri des changements socio-politiques. Nous résumons dans ce qui suit les principales déficiences :

Les lanceurs d'alerte étaient toujours présentés, dans le contexte tunisien, comme un moyen incontournable de révélation de la vérité et un mécanisme efficace de la redevabilité. Ils prennent, souvent, des risques énormes pour s'exposer à l'opinion publique et affronter des forces politiques et économiques.

Une fois l'alerte lancée et l'effet médiatique oublié, les lanceurs se retrouvent seuls et commencent à subir des poursuites juridictionnelles, des menaces et des pressions. Cela a créé ces dernières années une sorte de réticence chez les citoyens et a engendré une « régression » de leur rôle fondamental dans la prévention de la corruption. Cela est dû, d'une part, à l'incapacité, de l'INLUCC à garantir une protection efficace des lanceurs d'alerte à cause du refus d'exécution des décisions de protection par les organismes publics. D'une autre part, l'efficacité de l'intervention de l'organe de prévention de la corruption reste dépendante d'autres intervenants comme le pouvoir juridictionnel, déjà en chantier, voire le pouvoir politique. Avec le gel des activités de l'INLUCC ; les lanceurs d'alertes sont devenus isolés face à l'administration.

En outre, l'anonymat qui n'est pas toujours garanti, peut être un facteur de cette réticence. En effet, malgré les outils de lancement d'alertes mis à leur disposition par l'INLUCC comme le courriel ou le numéro vert, les lanceurs d'alerte sont tenus de s'exposer auprès de l'instance comme le dispose l'article 11 de la loi n° 2017-10 : « Le lanceur d'alerte doit révéler son identité auprès de l'Instance. Il peut demander de garder la confidentialité de son identité dans toutes les étapes de vérification de son signalement. »⁹⁰

⁹⁰ Si le signalement des faits de corruption ne contient pas « le nom, le prénom, l'adresse et le numéro de la carte d'identité du lanceur d'alerte », l'INLUCC invite le lanceur d'alerte à les compléter dans un délai de 7 jours à compter de la date de la réception du signalement. À défaut, l'instance refuse l'examen des dossiers non complétés à l'exception des cas auxquels l'instance estime que les faits objets du signalement nécessitent la poursuite de leur examen (Article 13 de la loi de 2017).

D'un côté, l'organe de prévention et d'investigation au sein de l'INLUCC (chargé d'enquêter sur les infractions de corruption) n'est pas encore mis en place faute de décret désignant ses membres. De l'autre côté, le manque des ressources humaines et financières de l'INLUCC a conduit à l'accumulation des dossiers et à un blocage de prise de la décision au niveau du conseil de l'instance, ce qui a affecté le processus de lutte contre la corruption et l'efficacité des mesures préventives entreprises depuis 2011.

Les statistiques sont toujours disponibles en affichage permanent sur le site internet de l'INLUCC, mais la question qui se pose est le fait d'avoir des statistiques en permanence miroitant réellement le statut de lancement d'alerte. En effet l'instance nationale ne publie pas les données statistiques concernant les dossiers reçus et leurs suivis judiciaire, les statistiques des décisions de protections octroyées, ou même les résultats de chaque dossier reçus. Les statistiques sont aussi vagues qu'on ne peut tirer aucune constatation pour évaluer son rendement. L'indicateur doit être les sanctions prises à l'encontre des violations des dispositions juridiques et l'aboutissement des dossiers de corruption. L'organisation I WATCH a signalé à plusieurs reprises des défaillances au sein de l'instance, dans ses canaux de dénonciations et ces méthodes d'investigation.⁹¹

Par ailleurs, les décisions de l'INLUCC relatives à l'attribution de la protection conformément à la loi n° 2017-10 se trouvent, souvent, dépassées par d'autres autorités qui empêchent leur mise en œuvre. Par exemple, plusieurs agents publics (lanceurs d'alerte reçus par les conseillers juridiques de YAKEDH *Advocacy and Legal Advice Center* de IWATCH (YALAC)) qui ont été licenciés à cause de leurs signalements auprès de l'instance, attendent sans résultats la récupération de leurs postes à cause du refus de l'administration d'appliquer les décisions de l'INLUCC voire même des arrêtés du tribunal administratif.

Les lanceurs d'alerte se trouvent, depuis la fermeture de l'INLUCC, incapables de demander ou de bénéficier de la protection prévue par la loi n°2017-10. Le public n'a plus accès à cet organe de prévention de la corruption et ne peut plus utiliser les outils de signalement des faits de corruption.

4.1.7 Art. 9.1 - Marchés publics

Les marchés publics constituent, de plus en plus, un pilier fondamental de la gouvernance stratégique. Ils ne sont plus une simple tâche administrative, mais ils contribuent à une meilleure utilisation des deniers publics et à la réalisation des objectifs de l'action publique. Dès lors, la passation effective des marchés publics est vitale pour que les administrations publiques, et généralement les acheteurs publics, s'acquittent de leurs fonctions de base. En même temps, les marchés publics sont un domaine amplement exposé à la mauvaise gestion et à la corruption surtout avec la qualité des intervenants dans le processus de leur passation,

⁹¹ <https://www.iwatch.tn/ar/article/682>, consulté le 18.07.2022.

ainsi que les montants qu'ils impliquent.

D'ailleurs, la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation a souligné dans son rapport paru en octobre 2011⁹² l'histoire de plusieurs dépassements au niveau de la passation des marchés dont, par exemple, l'élaboration des cahiers des charges orientés, c'est à dire des cahiers des charges qui contiennent des conditions qui ne peuvent être remplies que par un seul fournisseur qui connaît, à son tour, au préalable les termes du contrat. En Tunisie, « les marchés publics représentent 18% du Produit Intérieur Brut (PIB) tunisien et près de 35% du budget de l'Etat. Ce domaine a été particulièrement touché par la corruption sous l'ancien régime. Il a donc été nécessaire pour le gouvernement de réagir immédiatement après la révolution pour rendre le système des marchés publics plus transparent et efficace. »⁹³

L'encadrement juridique de la commande publique remonte aux premières années de la colonisation française. En effet, le décret du 25 juillet 1888 réglementant les formalités pour les adjudications des travaux publics fait preuve de l'attention donnée à la commande publique. Ensuite, le code de la comptabilité publique du 31 décembre 1973 a prévu une multitude de dispositions liées à la commande publique. En effet, les articles 99 à 118, 251 et 234 fixent les grands principes des marchés de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. Pour sa part, l'article 105 du même code renvoie à un décret⁹⁴ qui fixera les procédures de passation des marchés publics.

Actuellement, les contrats de marchés publics sont réglementés par le décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014. En plus de la détermination des règles applicables à toutes les étapes de passation des marchés, ce décret détermine les organes chargés d'assurer le contrôle de la mise en œuvre et le respect de ces règles. Rappelons, ainsi, que ce décret « a été adopté dans un contexte particulier, à la fois marqué par une période post révolution du 14 janvier 2011, mais aussi par le début d'une crise économique persistante en Tunisie. »⁹⁵

S'agissant de sa réponse aux engagements de l'Etat tunisien en vertu de l'article 9.1 de la CNUCC, le cadre légal tunisien relatif aux marchés publics contient une véritable réponse qui s'intègre dans une logique de purification de l'héritage de l'ancien régime marqué par le

⁹² https://www.iwatch.tn/ar/uploads/Rapport_fran%C3%A7ais_optimis%C3%A9.pdf, consulté le 12.07.2022.

⁹³ OCDE (2013), Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, p. 67.

⁹⁴ La Tunisie a connu cinq décrets d'application de l'article 105 du code de la comptabilité publique : Décret n°74-754 du 27 juillet 1974, Décret n°89-412 du 22 avril 1989, Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002, Décret n° 2011-623 du 23 mai 2011 et Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.

⁹⁵ Cryslen Tirolien, « Réflexions sur la réglementation des marchés publics en Tunisie », Village de la justice, <https://www.village-justice.com/articles/reflexions-sur-reglementation-des-marches-publics-tunisie,26879.html>, 10 janvier 2018, consulté le 23.02.2022.

népotisme, l'abus du pouvoir et la corruption. Toutefois, les efforts entrepris n'ont pas pu éliminer définitivement les « dangers » qui peuvent affecter l'intégrité des marchés publics.

Bonnes pratiques

Les principes et procédures prévus par la réglementation des marchés publics reflètent l'engagement dans une logique de transparence, de concurrence et d'efficacité dans la passation des marchés publics. Cette réglementation s'aligne avec les principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité des marchés publics dont la transparence, la bonne gestion et la prévention des comportements répréhensibles, respect des règles et surveillance.⁹⁶ À cet égard, le décret n° 2014-1039 détermine un bon nombre de procédures garantissant la transparence du processus de passation des marchés publics.

En effet, les acheteurs publics sont tenus « d'élaborer au début de chaque année un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics conformément au projet du budget selon modèle standard et un calendrier défini, »⁹⁷ ce qui permettra aux citoyens et aux opérateurs économiques intéressés de prendre connaissance des futurs appels d'offres et de se préparer au marché. Ainsi, le décret a fixé les délais de publication des appels d'offres et des délais maximums de finalisation des étapes de la passation des marchés publics.

D'un autre côté, le cadre légal tunisien détermine les seuils à partir desquels l'acheteur public est tenu de conclure un contrat de marché public, et donc de mettre en œuvre les mécanismes concurrentiels.⁹⁸ D'ailleurs, « L'expérience dans les pays de l'OCDE a montré qu'il est essentiel pour éviter tout risque de corruption de définir le plus précisément possible les conditions où le gestionnaire public est autorisé à ne pas recourir à la mise en concurrence. »⁹⁹

⁹⁰ L'article 6 du décret 2014 dispose que : « Les marchés publics sont régis par les principes suivants : la concurrence, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité devant la commande publique et la transparence et l'intégrité des procédures. Les marchés publics obéissent également aux règles de bonne gouvernance et tiennent compte des exigences du développement durable. »

⁹⁷ Article 8 du décret n° 2014-1039.

⁹⁸ Selon l'article 5 du décret n° 2014-1039, doivent faire l'objet de marchés publics les commandes dont le montant, toutes taxes comprises, est supérieur ou égal à :

- Deux cent mille dinars (200.000 dinars/62,500 euros) pour les travaux.
- Cent mille dinars (100.000/31,200 euros) dinars pour les études et la fourniture de biens ou de services dans le secteur de l'informatique et des technologies de la communication,
- Cent mille dinars (100.000/31,200 euros) pour la fourniture de biens ou de services dans les autres secteurs,
- Cinquante mille dinars (50.000 dinars/15,600 euros) pour les études ».

<http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/documents/document.php?lang=fr&id=456>, consulté le 10.10.2022.

⁹⁹ OCDE (2013), Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, p. 73, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluation-du-cadre-d-integrite-dans-le-secteur-public-tunisie_9789264193574-fr#page1, consulté le 12.07.2022.

S'agissant des règles relatives aux soumissionnaires, le cadre légal tunisien relatif aux marchés publics prévoit un certain nombre de dispositions qui tendent à garantir leur intégrité, et ce en les obligeant à respecter à tout stade de passation des marchés publics. Ainsi, la loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018 relative au registre national des entreprises suppose l'exposition des bénéficiaires effectifs¹⁰⁰ des soumissionnaires, ce qui implique une meilleure transparence dans la passation des marchés publics. Dans cette même logique, le décret gouvernemental n° 2016-498 du 8 avril 2016¹⁰¹ a été promulgué pour fixer les conditions et les procédures d'exclusion de la participation aux marchés publics en application des articles 177 et 178 du décret n° 2014-1039. En vertu du décret n° 2016-498, la Haute Instance de la Commande Publique (HAICOP) arrête la liste des participants pour lesquels une décision d'exclusion temporaire ou définitive de la participation des marchés publics a été prise.¹⁰²

Pour leur part, les représentants des acheteurs publics et des organismes chargés de la gouvernance des marchés publics, et d'une manière générale toute personne intervenante, soit pour le compte d'un acheteur public soit pour le compte d'une autorité d'approbation ou de contrôle, sont soumis aux règles législatives et réglementaires relative à la lutte contre la corruption et le conflit d'intérêts.¹⁰³ À cet égard, et selon l'article 5 de la loi n° 2018-46 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts, les membres des commissions d'évaluation, d'attribution et de contrôle des contrats relatifs aux marchés publics sont tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, dans un délai maximal de soixante jours à compter de la date de désignation ou de la date de prise de fonctions.

En outre, la Tunisie a opté, depuis 2014, à la numérisation de la passation des marchés. En effet, afin de minimiser l'intervention humaine (avec tous les risques qu'elle comporte surtout en termes de corruption et de favoritisme) dans le processus du marché public, un système informatique connu sous le nom de « TUNEPS » (*Tunisian e-procurement system*).¹⁰⁴ Ce système permettait, notamment :

- D'accélérer le rythme de préparation des dossiers administratifs et financiers des

¹⁰⁰ Aux termes de l'article 2 de la loi n° 2018-52, le bénéficiaire effectif est « toute personne physique qui, en dernier lieu possède ou exerce un contrôle effectif ou une domination directe ou indirecte sur une personne morale ou une construction juridique ou sur les organes d'administration ou de gestion ou de direction, ainsi que toute personne physique, au profit et pour le compte de laquelle sont effectuées les opérations par le biais d'une personne physique ou morale ou une construction juridique. C'est également, toute personne physique ayant la qualité d'associé, d'actionnaire ou de membre d'une personne morale ou d'une construction juridique dont la valeur de sa participation au capital ou le droit de vote lui permettent d'exercer une domination effective sur cette personne. »

¹⁰¹ JORT n° 31 du 15 avril 2016, p. 1394 et suivant.

¹⁰² <http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/exclusion/listexclusion.php?lang=ar>, consulté le 24.02.2022.

¹⁰³ Article 173 du décret n° 2014-1039.

¹⁰⁴ <https://www.tuneps.tn/index.do>.

marchés (le dépôt de ces dossiers se fait en ligne).

- D'ancrer le principe d'égalité des chances entre les offreurs/ concurrents.
- De réduire les délais de conclusion des marchés publics et de diminuer les coûts des projets.

Par ailleurs, l'Observatoire National des Marchés Publics¹⁰⁵ (ONMP), établi par le décret n° 2014-1039, permet d'accéder rapidement aux informations relatives à la commande publique, sans que cela n'englobe toutes les informations relatives aux contrats des marchés publics qui peuvent faire l'objet d'une demande d'accès à l'information conformément à la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information.

D'une manière générale, la réglementation des marchés publics a mis en place une multitude d'organes chargés de veiller au respect des principes et des règles de passation et d'exécution des marchés publics. Ces organes sont tantôt internes (c'est-à-dire reliés directement à l'acheteur public) tantôt externes et aient des « pouvoirs » allant du simple contrôle de régularité à la validation et la prise de la décision.¹⁰⁶

Déficiences

Malgré ses vertus, la réglementation actuelle des marchés publics souffre de certaines pratiques qui gênent la meilleure gouvernance des marchés. En effet, la mise en place du TUNEPS n'a pas permis d'éliminer les malversations et les faits de corruption. Ceci est vérifiable à deux niveaux :

1. Le premier se rapporte à la phase pré-marché : par exemple, les mesures/ procédures fixées par le décret n°2014-1039 ne garantissent pas la sécurité des « informations » relatives à la commande publique. En effet, un futur offreur peut avoir connaissance des critères d'éligibilité et des caractères techniques souhaités avant même l'appel à candidature, bénéficiant alors d'un délit d'initié.¹⁰⁷
2. Le second se rapporte à la phase post-marché, c'est-à-dire durant la phase d'exécution du contrat ou au moment de la réception définitive : le risque devient majeur au niveau de cette phase à cause, notamment, l'intervention humaine. D'ailleurs, la président de la Haute Instance de Commande Publique (HAICOP) a précisé à l'occasion d'une déclaration médiatique en 2019,¹⁰⁸ que les soupçons de corruption relatifs aux systèmes des marchés se rapportent essentiellement aux opérations de réalisation des projets par les entrepreneurs.

Par ailleurs, la complexité du système informatique était un obstacle qui empêchait sa

¹⁰⁵ <http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/content/index.php?lang=fr>.

¹⁰⁶ Article 143 et suivant du décret n° 2014-1039.

¹⁰⁷ C'est le fait d'avoir le privilège de connaître l'information relative à la commande publique avant la publication de l'appel d'offres. Cela constitue un fait de corruption au sens de l'article 2 de la loi n°2017-10 relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte.

¹⁰⁸ <https://www.turess.com/fr/letemps/111784>, consulté le 26.01.2022.

meilleure utilisation. Rappelons à ce niveau que depuis septembre 2018, ce système est devenu « obligatoire » pour tous les acheteurs publics, notamment les entreprises publiques. Ces dernières souffrent, en plus du déficit au niveau de leurs budgets, de l'absence/insuffisance du personnel prêt à user le système et garantir une passation régulière du marché.

S'agissant de l'accès du public (citoyens/opérateurs économiques) aux informations détaillées relatives aux contrats publics, il est à signaler que la réglementation des marchés publics en Tunisie ne permet pas l'accès aux informations post-passation du marché public dont le contrat complet et les documents d'accompagnement. Ainsi, les détails relatifs aux autres types de contrats publics (concessions, partenariat public-privé...) demeurent absents et ne sont pas mis à disposition en ligne ou accessibles au public.

De son côté, la complexité de l'architecture des organes impliqués dans toutes les étapes de passation et d'exécution des marchés publics est devenue un facteur d'inefficience. En effet, la réglementation actuelle des marchés publics en Tunisie suppose l'intervention de plusieurs structures qui, généralement, ne connaissent pas suffisamment les besoins de l'acheteur public. La pratique a démontré que plusieurs structures ne rendent pas toujours d'avis ce qui peut entraver le processus prévu par l'acheteur public et donnera plus de marge aux malversations et la corruption. À cet égard, le dernier rapport publié par l'INLUCC en 2018 a montré que 257 signalements avaient comme objet des faits de corruption dans les marchés publics.¹⁰⁹

4.1.8 Art. 9.2 – Gestion des finances publiques

Les finances publiques étaient toujours au cœur des débats et de l'attention du public. Leur importance est vérifiable au niveau des implications qu'elles avaient sur le contexte aussi bien socio-économique que politique en Tunisie. Elles constituent un ensemble complexe de règles, procédures et de moyens permettant aux pouvoirs publics de disposer des ressources dans le but d'assurer le financement des institutions publiques et leur garantir la capacité d'intervention efficiente et continue.

L'histoire des finances publiques tunisiennes a montré une instabilité au niveau de leur gestion. Cette dernière était toujours dépendante de la capacité des décideurs à planifier. En contrepartie, le cadre légal tunisien régissant la gestion des finances publiques était, dans la plupart du temps, fidèle aux règles de bonne gouvernance dont la transparence, l'efficacité, la redevabilité. En consultant ce cadre légal, nous détectons les traits voire la traduction des « directives » précisées par certains textes internationaux engageant la Tunisie dont l'article

¹⁰⁹ Rapport annuel INLUCC, 2018, p. 164. <https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>, consulté le 23.03.2022.

9.2 de la CNUCC.

Dans l'exemple tunisien, les autorités françaises ont, depuis les premières années de la colonisation, introduit leurs règles et principes budgétaires à travers, notamment, les deux décrets beylicaux¹¹⁰ du 12 mars 1883 et du 19 décembre 1883 ayant organisé l'établissement et le règlement du budget du Royaume. Cet arsenal fut renforcé par la promulgation du décret beylical du 12 mai 1906 portant règlement de la comptabilité publique. Et puis, à l'aube de l'indépendance, la Constitution du 1^{er} juin a renforcé la gestion des finances publiques par une multitude de règles et principes relatifs à la gestion des deniers publics afin de garantir leur sécurité et leur bonne gouvernance. Ce cadre a été, ainsi, consolidé par la première loi organique du budget n° 60-1 du 12 mars 1960 abrogée ensuite par celle par la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967.

Aujourd'hui, la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 a réservé de maintes dispositions à la bonne gouvernance financière. Ce texte est consolidé par la nouvelle « constitution » financière objet de la loi n° 2019-15 du 13 février 2019 portant loi organique du budget.

Bonnes pratiques

La consultation du corpus légal relatif aux finances publiques nous permet de confirmer qu'il répond aux engagements de la Tunisie en vertu de la CNUCC. En effet, la loi n° 1973-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique constitue une véritable traduction de la mise en place des normes d'audit et de comptabilité et de contrôle qui visent à garantir une meilleure gestion des deniers publics et leur « affectation » à l'intérêt général.

Par ailleurs, la Constitution tunisienne de 2014 a confirmé la logique de la gestion budgétaire par objectifs, porteuse en soi les piliers de la bonne gestion des finances publiques. Ainsi, la Constitution englobe un bon nombre de dispositions/ procédures qui assureront la préparation, l'élaboration et l'adoption des lois de finances, étant la traduction des politiques publiques, suivant un processus ouvert avec une communication en temps utile des recettes et des dépenses.¹¹¹ Ceci est confirmé par la loi organique n° 2019-15 qui a chargé, dans son article 7, le ministre des Finances d'assurer, sous l'autorité du chef du Gouvernement, la préparation du projet de la loi de finances selon un calendrier bien déterminé et le suivi de l'exécution afin d'honorer les engagements et les obligations de l'Etat et de préserver ses équilibres financiers dans le cadre de soutenabilité du budget.

Signalons que tout projet de loi de finances doit être « complété » avant son adoption par un certain nombre de documents qui serviront à faciliter les discussions au niveau du pouvoir

¹¹⁰ À l'époque du Bey, les textes juridiques ont, principalement, pris la nomination de "décrets beylicaux". Ils coïncident, actuellement, avec la loi.

¹¹¹ Articles 62, 63, 64, 65 et 66 de la Constitution tunisienne de 2014.

législatif.¹¹² Le public a, pour sa part, la possibilité de participer aux discussions autour le budget de l'Etat et les politiques publiques prévues pour la prochaine année budgétaire. Ceci est confirmé, par exemple, par la participation de l'organisation IWATCH aux discussions de la loi de finances pour l'année 2021 au niveau de la commission des finances, de la planification et de développement de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) le 19 novembre 2020.¹¹³

Il est ainsi opportun de rappeler que la loi n° 2019-15 a introduit un changement au niveau de l'architecture budgétaire en ce que le budget est réparti suivant des missions et des programmes avec des objectifs bien déterminés et suivant un cadre budgétaire à moyen terme. La possibilité de rectifications n'a pas été omise. En effet, la loi de finances complémentaire pourrait prévoir des mesures correctives pour adapter les choix aux contextes.

En termes de contrôle, d'évaluation et de suivi de la gestion des finances publiques, la Cour des comptes a un rôle fondamental pour garantir le respect des règles/ principes directeurs des finances publiques. Ceci est vérifiable au niveau des attributions de la Cour par la loi organique n° 2019-41 du 30 avril 2019 relative à la Cour des comptes.

Dans ce cadre, le 32ème rapport de la Cour des comptes¹¹⁴ a décelé certaines défaillances liées, par exemple, au non recouvrement d'importantes sommes appartenant à l'Etat et l'inobservation des procédures de passation de la commande publique. Ceci constitue, d'après la Cour, une violation de la réglementation nationale et une atteinte aux standards de la bonne gestion des deniers publics.

Déficiences

Malgré l'évolution qu'a connu depuis des années, le corpus légal relatif à la gestion des finances publiques manque, encore, de systèmes efficaces de gestion des risques. Les mesures prévues n'ont pas permis d'éviter des crises financières aggravantes depuis 2011. De plus, le système de contrôle interne et externe mis en place a rapidement montré ses lacunes qui s'ajoutent à l'absence de véritables stratégies de financement et de gestion des finances publiques.

La crise sanitaire de la Covid-19 a, par ailleurs, aggravé la situation et a mis les décideurs devant la nécessité de faire des ajustements urgents, voire vitaux, pour une relance

¹¹² L'article 46 de la loi n° 2019-15 précise la liste des documents qui doivent être joints au projet de loi de finances dont le rapport sur le budget de l'Etat dans le cadre des équilibres globaux, les projets annuels de performance par mission pour l'année budgétaire concernée, un rapport sur les entreprises publiques, un rapport sur les dépenses fiscales et les avantages financiers octroyés, etc.

¹¹³ <https://majles.marsad.tn/ar/event/2020/11/19/09/finances>, consulté le 18.05.2022.

¹¹⁴ <http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport32/rapport32.pdf>, consulté le 12.07.2022.

économique rapide. Les deniers publics étaient au cœur de la crise et l'Etat s'est trouvé obligé de dépasser ses capacités financières, réservées pour dépenses imprévues, incluses dans la loi de finances pour la gestion 2020 d'environ 757 millions de dinars tunisien (environ 246,4 millions d'euro).¹¹⁵

Les mesures de lutte contre la pandémie, incorporant les deniers publics, ont justifié le recours accru à des ententes directes avec des fournisseurs connus et fiables en vue d'accélérer la passation du marché. Les autorités chargées de la régulation des marchés publics, comme la Haute instance de la commande publique (HAICOP), ont dû fournir des directives complémentaires sur la gestion du processus surtout dans une situation exigeant une action rapide. La fameuse affaire des « masques barrières »¹¹⁶ fait preuve d'un manquement de transparence. Elle concerne un marché, de 3.8 millions de dinars (environ 1,1 millions d'euro), pour une commande de 2 millions de masques, « négocié » par le ministre de l'Industrie et un fournisseur, député à l'ARP. Suite à la polémique suscitée par cette affaire et aux soupçons de corruption, le Comité Général de Contrôle des Dépenses Publiques a été chargé de mener une enquête. Le rapport préliminaire de la mission d'inspection,¹¹⁷ publié le 27 avril 2020, a relevé plusieurs dépassements et manquements dont le conflit d'intérêt et la fuite d'une information privilégiée.

S'agissant de l'efficacité du contrôle effectué par les différentes parties intervenantes, il est à signaler que l'absence de contraintes juridiques affecte directement le respect des normes d'élaboration, l'approbation et l'exécution du budget. En effet, le cadre légal tunisien relatif aux finances publiques n'entraîne aucune conséquence à la suite du non-respect des lois, règlements et procédures applicables en matière budgétaire.

Pour sa part, l'instance de Contrôle Général des Finances (CGF) assure, sous l'autorité du ministre chargé des finances, des missions de contrôle de conformité et de régularité au niveau des services et organismes publics. Toutefois, les rapports de l'instance n'ont jamais été publiés volontairement.

¹¹⁵ Voir : Ahmed Bedoui, « Face au covid-19 : l'urgence de la transparence des finances publiques », 5 mai 2020 », <https://nawaat.org/2020/05/05/face-au-covid-19-lurgence-de-la-transparence-des-finances-publiques/>, consulté le 13.07.2022.

¹¹⁶ Voir : Manel Derbali, « Covid 19 en Tunisie: Eclairages juridiques sur l'affaire des masques », publié le 30 avril 2020, <https://nawaat.org/2020/04/30/covid-19-en-tunisie-eclairages-juridiques-sur-laffaire-des-masques>, consulté le 18.07.2022.

¹¹⁷ <https://www.shemsfm.net/amp/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9/248656/%D8%B5%D9%81%D9%82%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%85%D8%A7%D9%85%D8%A7%D8%AA-%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5-%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%87%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9>, consulté le 14.07.2022.

D'une manière générale, Le public n'ait connaissance des dépassements et des insuffisances soulevées que grâce à un lanceur d'alerte qui divulgue un/ des rapports de l'instance. Cela marque un manque flagrant de transparence qui suppose que le public prend connaissance de la manière dont les deniers publics sont gérés et les défaillances au niveau de leur gestion.

4.1.9 Art. 10 et 13.1 – Information du public et participation de la société

La Constitution Tunisienne de 27 Janvier 2014 a indiqué dans son article 32 que « L'Etat garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information » et qu'il « œuvre en vue de garantir le droit d'accès aux réseaux de communication. » en insistant ainsi sur le principe de la publication proactive des informations de la part de l'administration publique.¹¹⁸ En effet, il s'agit de l'un des acquis de la révolution tunisienne de 14 janvier 2011 en matière de droits et libertés. Cette garantie constitutionnelle a été renforcée par l'adoption d'une loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information afin de renforcer les principes de transparence et de reddition des comptes et surtout en ce qui concerne la gestion des services publics, améliorer la qualité du service public et le renforcement de la confiance dans les organismes soumis aux dispositions de la présente loi, ainsi que renforcer la participation du public dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Alors, dans cette loi, le législateur tunisien a défini d'une façon claire les moyens et les procédures d'accès à l'information et ce dans le chapitre 3 « de l'accès à l'information sur demande » section première « procédures de la présentation de la demande d'accès ».

A cet égard, l'article 9 de ladite loi énonce que « [T]oute personne physique ou morale peut présenter une demande écrite d'accès à l'information conformément à un modèle préétabli, mis à la disposition du public par l'organisme concerné ou sur papier libre contenant les mentions obligatoires prévues aux articles 10 et 12 de la présente loi. » Cependant, cette loi organique prévoit certaines limitations à cette liberté. À ce titre, l'article 24 du chapitre 4 dispose : « L'organisme concerné ne peut refuser l'accès à l'information que lorsque ceci entraînerait un préjudice à la sécurité ou la défense nationale ou les relations internationales y liées ou les droits du tiers quant à la protection de sa vie privée, ses données personnelles et sa propriété intellectuelle. »¹¹⁹ Ces domaines ne sont pas considérés comme des exceptions absolues au droit d'accès à l'information. Ils sont soumis au test de préjudice à condition que ce dernier soit grave quel qu'il soit concomitant ou postérieur. Ils sont aussi soumis au test de l'intérêt public de l'accessibilité ou l'inaccessibilité à l'information quant à chaque demande. La proportionnalité entre les intérêts voulant les protégés et la raison de la demande d'accès, sera prise en compte. En cas de refus, le demandeur d'accès sera informé par une lettre motivée. L'effet de refus prend fin avec l'expiration des motifs exprimés par la

¹¹⁸ Article 32 de la Constitution de 2014.

¹¹⁹ Article 24 de la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information, consulté le 05.03.2022.

réponse à la demande d'accès. »

En outre, l'article 25 ajoute que « [L]e droit d'accès à l'information ne comprend pas les données relatives à l'identité des personnes ayant présenté des informations pour dénoncer des abus ou des cas de corruption. » Sied est de rappeler dans ce cadre que « [L]es exceptions prévues dans l'article 24 de la présente loi ne s'appliquent pas aux informations dont la divulgation est nécessaire en vue de dévoiler des violations graves aux droits de l'Homme ou des crimes de guerre ou les investigations y liées ou la poursuite de ses auteurs, à condition de ne pas porter atteinte à l'intérêt suprême de l'État, ni en cas d'obligation de faire prévaloir l'intérêt public sur le préjudice pouvant toucher l'intérêt à protéger, en raison d'une menace grave pour la santé ou la sécurité ou l'environnement ou par conséquent à la commission d'un acte criminel. » comme l'indique l'article 26.

De surcroît, ce droit à l'information couvre toutes les personnes morales publiques ainsi que privées disposant d'un financement public ou qui gèrent un service public. L'article 2 du premier chapitre de la loi susmentionnée indique que la loi s'applique aux divers organismes, incluant :¹²⁰

- la Présidence de la République et ses organismes ;
- la Présidence du Gouvernement et ses organismes ;
- l'Assemblée des Représentants du Peuple ;
- les ministères et les différents organismes sous tutelle à l'intérieur ou à l'étranger ;
- la Banque centrale.

Par ailleurs, ce droit couvre tous les documents détenus par les organismes soumis aux dispositions de cette loi dans le cadre de l'exercice de leurs activités et ce indépendamment de la forme sous laquelle l'information est stockée, de sa source et de la date de production.

Dans le but de garantir le respect du droit à l'accès à l'information, le législateur tunisien a mis en place un mécanisme de recours en cas de rejet des demandes d'information qui se prononce sur les plaintes. A ce sujet, l'article 37 de ladite loi prévoit la création d'une instance publique autonome dotée de la personnalité morale dénommée « instance d'accès à l'information ». Selon l'article 38 L'Instance est notamment chargée de trancher, informer, statuer et publier les décisions relatives aux recours en matière d'accès à l'informations. Elle est appelée également à émettre un avis sur les projets de lois et les réglementations ayant

¹²⁰ Les autres organismes incluent: les entreprises et les établissements publics et leurs représentations à l'étranger; les organismes publics locaux et régionaux; les collectivités locales; les instances judiciaires, le conseil supérieur de magistrature, la cour constitutionnelle, la cour des comptes; les instances constitutionnelles; les instances publiques indépendantes; les instances de régulation; les personnes de droit privé chargées de gestion d'un service public; et les organisations et les associations et tous les organismes bénéficiant d'un financement public. Article 2 de la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information, consulté le 06.03.2022.

lien avec son domaine d'intervention. Par ailleurs l'instance assure la promotion de la culture d'accès à l'informations, la vulgarisation et la sensibilisation en la matière. En outre, l'instance évalue périodiquement la consécration du droit d'accès à l'information par les organismes soumis aux dispositions de la loi et publie un rapport d'activités annuel.

Bonnes pratiques

L'accès à l'information en Tunisie est un service gratuit, quoique l'administration peut exiger au demandeur de payer une redevance proportionnelle à sa demande, mais il faut calculer le coût des documents demandés en papiers et ne pas le dépasser.

Sur les sites Web des administrations, le nom et le contact du chargé d'accès à l'information doivent être publiés, ainsi que la rubrique qui permet de demander des informations en ligne. En outre, chaque établissement doit publier sur son site web toutes les données et les informations qui doivent être connues par le public. D'ailleurs, les municipalités par exemple doivent publier les procès-verbaux des réunions des conseils municipaux afin d'informer le public par la décisions et coulisses de leurs prises.¹²¹

D'une autre part, depuis l'instauration du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), la Tunisie s'est adhéree en 2014 et a préparé et mis en action 3 plans d'actions, le dernier est celui de la période 2021-2023.¹²² L'action de la Tunisie visant à la mise en œuvre d'un PGO, s'est concentrée sur 5 axes, parmi ces axes on trouve « Transparence des actions gouvernementales, ouverture des données publiques et lutte contre la corruption » comme quatrième axe, et la « Promotion de l'intégrité, de l'approche participative et de la gouvernance locale » étant cinquième axe.¹²³ On peut alors déduire que la participation de la société civile est un axe primordial pour la Tunisie.

Déficiences

Le travail de l'INAI et de l'État en général sur la sensibilisation est faible, aucune campagne de sensibilisation n'a été faite pour expliquer au grand public le droit d'accès à l'information, son importance, ses applications et ses exceptions. Le droit d'accès à l'information n'est pas encore introduit dans le système éducatif tunisien ni dans les écoles ni dans les facultés.

En outre, les publications de l'INAI ne prennent pas en considération la vulgarisation des procédures en tant qu'axe de travail. On ne trouve aucun guide ou brochure destiné à la société civile ou aux citoyens pour faire faciliter afin de mieux comprendre et appliquer le droit d'accès à l'information.

¹²¹ Commune de Tunis : <http://www.commune-tunis.gov.tn/publish/content/default.asp>, consulté le 22.07.2022.

¹²² Quatrième Plan d'Action National du PGO 2021 – 2023 : <http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/2021/06/25/quatrieme-plan-daction-national-du-pgo-2021-2023/>, consulté le 01.11.2022.

¹²³ <https://www.pagof.fr/pays/tunisie/>.

4.1.10 Art. 11 – Mesures concernant les juges et les services de poursuite

L'article 102 de la constitution de 2014 prévoit que le pouvoir judiciaire est indépendant et garantit l'instauration de la justice. Suivant le même article les juges sont indépendants et ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. La mise en place d'un conseil supérieur de magistrature par les articles 112, 113, 114 de la constitution est régi par la loi n° 2018-34 du 28 avril 2018.

Bonnes pratiques

Afin d'assurer l'indépendance du pouvoir juridictionnel, la Constitution tunisienne de 2014 a instauré une institution à savoir le conseil supérieur de la magistrature. Le conseil garantit, dans le cadre de ses attributions, le bon fonctionnement de la justice et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, conformément aux dispositions de la constitution et des conventions internationales ratifiées. Il bénéficie de l'autonomie administrative et financière et de la libre gestion de ses affaires et dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. En 2021, le Conseil de la magistrature judiciaire a publié une note pour mettre fin au détachement des juges au sein des fonctions gouvernementales et instances.¹²⁴

Les juges sont aussi assujettis à la Loi n° 2018-46 du 1^{er} août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts qui les oblige à « déclarer leur patrimoine et leurs intérêts, dans un délai maximal de soixante jours, à compter de la date de proclamation des résultats définitifs des élections, de la date de désignation ou de la date de prise de fonctions selon le cas. »¹²⁵

Déficiences

En dépit de leur soumission à l'obligation de déclaration des biens et des intérêts, les juges ne sont pas soumis à une procédure spécifique qui tend à prévenir les situations des conflits d'intérêts et les risques de pressions que les juges peuvent subir. Il revient, alors, à l'INLUCC de veiller à prévenir ces risques, surtout avec la sensibilité de la mission des juges dans la garantie du règne de la loi.

En revanche, le conseil supérieur de la magistrature est l'organe chargé de veiller, outre la gestion du service de la justice, à l'indépendance du pouvoir juridictionnel par rapport, notamment, au pouvoir exécutif. Toutefois, le décret-loi n° 2011-11 du 12 février 2022 relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature,¹²⁶ a remplacé l'ancien conseil.

¹²⁴ <https://www.alarabiya.net/north-africa/2021/06/09/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D8%A8%D8%A7%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A1-%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9>, consulté le 12.07.2022.

¹²⁵ L'article 5 de la Loi n° 2018-46 du 1^{er} août 2018.

¹²⁶ <https://legislation-securite.tn/law/105201>.

En vertu de ce décret-loi, le président de la République a le monopole de désignation des membres du conseil et intervient, amplement, dans la gestion des carrières des juges. Ceci constitue une menace flagrante de l'indépendance du pouvoir juridictionnel qui se trouve liée au pouvoir exécutif.

Plus tard, le 1^{er} juin 2022, paru dans le journal officiel tunisien, le décret-loi n° 2022-35 du 1^{er} juin 2022, complétant le décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022, relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature.¹²⁷ Par le biais de ce décret, le président Kais Saied s'est attribué la compétence « en cas d'urgence, ou d'atteinte à la sécurité publique ou à l'intérêt supérieur du pays, et sur rapport motivé des autorités compétentes, prendre un décret Présidentiel prononçant la révocation de tout magistrat en raison d'un fait qui lui est imputé et qui est de nature de compromettre la réputation du pouvoir judiciaire, son indépendance et son bon fonctionnement. »¹²⁸

Sur la base de ce décret-loi, le chef de l'Etat a décidé le licenciement de 57 juges,¹²⁹ accusés de corruption et d'autres crimes. Il est important de souligner que ce licenciement n'a pas suivi une procédure disciplinaire, mais parmi les 57 juges on trouve, par exemple, Taieb Rached et Bechir Akermi, qui font l'objet déjà de décisions disciplinaires depuis 2021.¹³⁰

4.1.11 Art. 12 – Secteur privé

Le secteur privé n'est pas épargné de la corruption et des malversations, d'où la nécessité de prendre des mesures pour les prévenir en prévoyant des sanctions civiles, administratives et pénales ainsi que l'application aux sociétés privées des règles de bonne conduite.

Bonnes pratiques

En Tunisie, le Centre National du Registre des Entreprises (CRNE) est créé en vertu de l'article 4 de la loi n°2018-52 du 29 novembre 2018 relative au registre national des entreprises et organisé en vertu du décret 2019-52 relatif à l'organisation administrative et financière du CRNE. Il a pour mission de collecter les informations relatives aux entreprises et leur mise à la disposition du public.¹³¹ Le public dispose de l'accès au registre à la condition de créer un compte utilisateur. Le registre assure en l'occurrence des données en forme réutilisable. Le

¹²⁷ Décret-loi n° 2022-35 du 1^{er} juin 2022 complétant le décret-loi n° 2022-11 du 12 février 2022 relatif à la création du Conseil supérieur provisoire de la magistrature, <https://legislation-securite.tn/law/105296>.

¹²⁸ Article 2 du décret-loi n° 2022-35, source précitée.

¹²⁹ <https://www.jeuneafrique.com/1351082/politique/tunisie-kais-saied-revoque-57-juges-et-assure-son-emprise-sur-la-justice/>, consulté le 23.07.2022.

¹³⁰ <https://www.businessnews.com.tn/affaire-des-juges-beir-akremi-et-taieb-raed--le-csm-reunit-un-conseil-de-discipline-,520,106627,3>, consulté le 23.07.2022.

¹³¹ Site officiel du registre national des entreprises, <https://www.registre-entreprises.tn/rne-public/#/>.

registre comprend les sous-registres suivants :

1. Un registre de commerce où sont immatriculés les commerçants, les sociétés commerciales, les établissements stables, les représentations qui ont une filiale ou une succursale en Tunisie, les constructions juridiques, les entreprises publiques, les établissements publics à caractère non administratif et les personnes morales que les lois ou les règlements qui leur sont spécifiques imposent leur immatriculation ainsi que les artisans conformément à la législation en vigueur régissant l'organisation du secteur des métiers ;
2. Un registre professionnel où sont immatriculés les sociétés professionnelles et les professionnels installés pour leur propre compte et exerçant une activité rétribuée ;
3. Un registre des associations et réseaux d'associations où sont immatriculées les associations constituées conformément à la législation en vigueur et y sont déposés les actes, les documents et les registres tenus par l'association ;
4. Un registre des bénéficiaires effectifs où sont répertoriés les bénéficiaires effectifs conformément à un modèle établi à cet effet, dont les données sont déterminées selon les dispositions de l'article 19 de la présente loi.¹³²

Le règlement a défini les bénéficiaires effectifs comme « toute personne physique qui, en dernier lieu possède ou exerce un contrôle effectif ou une domination directe ou indirecte sur une personne morale ou une construction juridique ou sur les organes d'administration ou de gestion ou de direction, ainsi que toute personne physique, au profit et pour le compte de laquelle sont effectuées les opérations par le biais d'une personne physique ou morale ou une construction juridique. C'est également, toute personne physique ayant la qualité d'associé, d'actionnaire ou de membre d'une personne morale ou d'une construction juridique dont la valeur de sa participation au capital ou le droit de vote lui permettent d'exercer une domination effective sur cette personne. »¹³³

La coopération entre le registre et l'administration en question est une obligation prévue par la loi, « Il est obligatoirement procédé, dans le cadre de l'interconnexion des bases de données publiques, L'échange électronique instantané des informations, des données et des documents entre le Registre National des entreprises et toutes les institutions publiques concernées. »¹³⁴

Déficiences

Conformément à l'article 12 de la CNUCC, le décret-loi cadre n° 120 a considéré le pot de vin parmi les infractions de corruption. Cependant, d'ailleurs pareil pour tout le cadre juridique anticorruption post révolution, il reste loin de l'application judiciaire. Cette inapplicabilité n'affecte en rien son existence juridique tant que jusqu'à ce moment-là aucune promulgation

¹³² Article 8 de la Loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises.

¹³³ Article 2 de la Loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises.

¹³⁴ Article 3 de la Loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises.

pour le pot de vin dans le secteur privé n'a été prévue en dépit des plusieurs études¹³⁵ qui ne cessent d'alerter à propos de l'importance et l'envergure de corruption dans le secteur privé qui influence de plus en plus la scène politique et publique tunisienne.¹³⁶

La même remarque se pose à propos des fonctionnaires étrangers qui ne sont pas concernés par la loi. L'État tunisien est convoqué à en réfléchir et repenser son arsenal juridique, car rien ne justifie l'ignorance de secteur privé dans l'arsenal juridique de lutte contre la corruption sans oublier les défaillances d'application pour le système judiciaire tunisien. Selon Chawki Tabib,¹³⁷ le secteur privé doit être règlementé pour contribuer dans les efforts de lutte contre la corruption, notamment pour la criminalisation du pot de vin.¹³⁸

4.1.12 Art. 14 – Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent est un phénomène flagrant qui est de nos jours de plus en plus remarquable en Tunisie. La loi organique n°2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, modifiée et complétée par la loi organique n° 2019-9 du 23 janvier 2019 a instauré un système de répression de blanchiment d'argent.

Bonnes pratiques

L'article 92 de la loi organique 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme a délimité les actes considérés comme 'blanchiment d'argent', et insisté sur le fait que cet acte soit intentionnel. Par ailleurs, « [L]'infraction de blanchiment d'argent est indépendante de l'infraction principale quant à sa constitution. »¹³⁹ La mention de cette idée dans la loi

¹³⁵ Perception de la Corruption en Tunisie, Décembre 2020 – Etude Quantitative, <https://www.giz.de/en/downloads/Perception%20de%20la%20Corruption%20en%20Tunisie%20D%C3%A9cembre%202020%20E2%80%93%20Etude%20Quantitative.pdf>.

¹³⁶ Etude sur la petite corruption menée par l'association tunisienne des contrôleurs publics, <http://atcp.org.tn/wp-content/uploads/2022/02/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-vf.pdf?fbclid=IwAR2TBBs53HPfHpieZw02y1ZulxkO3aezYsd9YYeqAlGoPfVWEJrEFwZVa6I>.

¹³⁷ Avocat, ancien bâtonnier de l'ordre national des avocats et ancien président de l'instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC).

¹³⁸ Le site web de la radio Shems FM, lien de la déclaration (2019), <https://www.shemsfm.net/amp/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9/224063/%D8%B4%D9%88%D9%82-%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B7%D8%A8%D9%8A%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%B4%D9%88%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5-%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D9%85-%D8%AC-%D8%B1-%D9%85%D8%A9-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%85>, consulté le 13.07.2022.

¹³⁹ Article 92 la loi organique 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme.

instaure le blanchiment d'argent en tant que crime. Ceci nous rappelle le principe général du droit de la légalité des peines et des délits. Le législateur s'intéresse au blanchiment d'argent comme crime à part entière et vise à le criminaliser.

Afin de coopérer avec les autorités judiciaires et être le centre national chargé de la réception et de l'analyse des déclarations de soupçon, une cellule de renseignement financier a été créée par l'article 118 de la loi du 26-2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent, nommée la Commission tunisienne des analyses financières (CTAF). La Commission est une cellule de renseignement financier de type administratif, membre du Egmont group¹⁴⁰ et du GAFI.¹⁴¹ Cette commission dispose des crédits nécessaires pour l'exercice de ses missions imputés sur le budget de la banque centrale.¹⁴² En outre, ses membres sont nommés par décret gouvernemental pour une durée de 6 ans.¹⁴³ La loi préconise des sanctions dans les articles 93-97 de ladite loi. Elle impose aussi dans le but de la prévention du blanchiment d'argent l'obligation d'identification et de vérification des clients des organes concernés à l'égard des transactions et des opérations financières. Par ailleurs, toute entité est tenue de la déclaration de toutes opérations suspectes pour la commission tunisienne des analyses financiers.

Des règles de contrôle interne ont été instaurées par la circulaire n°2017-08 du 19 septembre 2017, telle que modifiée par la circulaire n° 2018-09 du 18 octobre 2018 relative à la mise en place des règles de contrôle interne pour la gestion du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. En effet, le texte apporte des mesures de vigilances comme l'obligation d'identification, les établissements concernés par la loi¹⁴⁴ doivent vérifier certaines conditions envers leur correspondant.

Les mesures disponibles montrent une veille de première ligne au niveau des corps financiers concernés d'identification et de vérification, la deuxième phase de procédures de déclarations des opérations ou transactions suspects à la CTAF à travers la désignation des agents chargés de déclaration à la CTAF. Afin de fournir les informations demandées par la CTAF dans les meilleurs délais, ces agents doivent être doté de l'expertise nécessaire pour effectuer leur tâche dont assister aux réunions périodiques de la commission.

Déficiences

Malgré ce cadre juridique la Tunisie n'a pas pu échapper à la liste noire des pays susceptibles d'être fortement exposés au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme en

¹⁴⁰ Site officiel du groupe, egmontgroup.org/members-by-region.

¹⁴¹ Site officiel de la Commission Tunisienne des Analyses Financières, ctaf.gov.tn.

¹⁴² Article 15 du décret gouvernementale n°2016-1098 du 15 aout 2016 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission tunisienne des analyses financières.

¹⁴³ Article 2 du décret gouvernementale n°2016-1098 du 15 aout 2016 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission tunisienne des analyses financières.

¹⁴⁴ Article 14 –Circulaire n°2017-08 du 19 septembre 2017.

2018.¹⁴⁵ En revanche, la Tunisie est notée « Conforme » avec 10 Recommandations, « Largement conforme » avec 26 Recommandations, et « Partiellement conforme » avec 4 Recommandations, à la suite de l'analyse de la 4^{ème} demande de revalorisation, et selon les procédures MENAFATF, la Tunisie fait l'objet d'un suivi renforcé en novembre 2020.¹⁴⁶

La Tunisie a pris des mesures importantes pour combler les lacunes relatives à cette recommandation. Les autorités de réglementation doivent encore émettre des instructions exigeant que les entités qui ne sont pas assujetties à la surveillance de la Banque centrale maintiennent des programmes à l'échelle du groupe contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes qui comprennent des mesures de protection pour prévenir les risques et exiger que le groupe. Le responsable de la conformité doit communiquer les renseignements sur les clients, les comptes et les transactions aux responsables de la conformité au niveau de la succursale et des filiales, lorsque cela est approprié pour la gestion des risques.¹⁴⁷

La Tunisie faisait partie du *Financial Secrecy Index*, l'indice qui classe les juridictions en fonction de leur opacité et de l'ampleur de leurs activités offshores, dont la Tunisie a, mondialement, occupé la 102^{ème} place en 2022.¹⁴⁸ Selon le site du CRF tunisienne aucune convention bilatérale n'a été signée avec des homologues internationaux. La Tunisie a fait sujet d'évaluation mutuelle par le Groupe d'action financière intergouvernementale (GAFI) en 2017, 2019, et 2020.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Site officiel de la radio privée Shems FM, https://www.shemsfm.net/fr/actualites_tunisie-news_news-nationales/187035/ambassadeur-de-l-ue-en-tunisie-le-classement-de-la-tunisie-sur-la-liste-des-pays-exposes-au-blanchiment-d-argent-n-est-pas-une-sanction.

¹⁴⁶ <https://www.observatoire-securite.tn/fr/2020/01/09/menafatf-la-tunisie-est-notee-largement-conforme-aux-recommandations-du-gafi/>, consulté le 18.07.2022.

¹⁴⁷ 4^{ème} rapport de suivi amélioré pour la République tunisienne 2020, <https://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/tunisia/documents/fur-tunisia-2020.html>, consulté le 18.07.2022.

¹⁴⁸ Tax Justice Network, Country detail : Tunisia (2022), https://fsi-taxjustice-net.translate.google.com/country-detail/?x_tr_sl=auto&x_tr_tl=fr&x_tr_hl=fr&x_tr_pto=op#country=TN&period=22.

¹⁴⁹ Site officiel du groupe d'action financière intergouvernementale, [https://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Ftunisia&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Ftunisia&s=desc(fatf_releasedate)), consulté le 22.07.2022.

4.2 Chapitre V

Concernant spécifiquement le chapitre V de la CNUCC, les points ci-après ont fait l'objet d'observations et analyses :

4.2.1 Art. 52 et 58 – Lutte contre le blanchiment d'argent

Comme il est facteur de développement et d'évolution, l'argent peut devenir un « destructeur » des nations à cause des risques d'usage abusif et illicite. En effet, la dernière décennie a montré l'instrumentalisation de l'argent pour des actes illicites dont le financement du terrorisme, le détournement des fonds pour l'évitement fiscal, etc. Ainsi, il était primordial de mettre en place des normes et des mécanismes efficaces de prévention, de contrôle et de répression. La Tunisie n'échappe pas aux dangers du phénomène de blanchiment d'argent. Elle s'est impliquée dans l'action mondiale de prévention et répression en répondant aux recommandations de la Banque Mondiale et du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Ceci s'ajoute à un corpus international auquel la Tunisie s'est adhérent dont la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) et la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000).

Le cadre légal tunisien comprend, depuis des années, les prémices de cette 'stratégie', préventive et répressive. En effet, la réglementation relative aux institutions et établissements financiers, à la transparence de la situation des personnes politiques exposées tente à mettre en place les piliers d'une véritable politique préventive de blanchiment d'argent et d'enrichissement illicite à travers notamment les déclarations de patrimoine conformément aux dispositions de la loi n° 2018-46 du 1er août 2018 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts.

En outre, la CTAF a montré, dans son rapport d'activité de 2017¹⁵⁰ que « l'argent inconnu » était instrumentalisé pour le financement des actes d'agression. En effet, les actes terroristes ont confirmé la nécessité de recourir à la mise en place d'un corpus légal « explicite » et spécifique à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

Bonnes pratiques

En Tunisie, les pouvoirs publics étaient conscients des dangers qu'incarne le blanchiment d'argent surtout avec le vécu tunisien en relation avec les actes terroristes et leurs liens avec le blanchiment d'argent. À cet effet, il était remarquable que le législateur tunisien lie le terrorisme au blanchiment d'argent par la promulgation de la loi organique n° 2015-26 du 7 août 2015 relative à la lutte contre le terrorisme et à la répression du blanchiment d'argent.¹⁵¹

¹⁵⁰ <https://ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/Rapport%202017.pdf>, consulté le 12.07.2022.

¹⁵¹ JORT n° 63 du 07 août 2015, p. 2163 et s.

Ce qu'est considéré blanchiment d'argent, au sens de l'article 92 de cette loi :

- Tout acte intentionnel visant, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine illicite des biens meubles ou immeubles ou des revenus provenant directement ou indirectement de tout crime ou délit passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus ainsi que tout délit sanctionné en vertu du code des douanes ;
- Tout acte intentionnel ayant pour but le placement, l'acquisition, la possession, l'utilisation, le dépôt, la dissimulation, le camouflage, l'administration, l'intégration ou la conservation du produit provenant directement ou indirectement des infractions prévues ci-dessus, ainsi que la tentative, la complicité, l'incitation, la facilitation ou l'apport de concours à le commettre.

Aux fins de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, le législateur tunisien a chargé un bon nombre d'institutions/ entités de veiller au respect des dispositions de réglementation et de contrôle. En effet, l'article 107, par exemple, oblige les banques et les établissements financiers¹⁵², les institutions de microfinance, les intermédiaires en bourse, les sociétés d'assurances à prendre les mesures de diligence nécessaires envers leurs clients. Ces mesures concernent notamment :

- L'abstention d'ouvrir/ maintenir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms manifestement fictifs ;
- La vérification de l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels et enregistrer toutes les données nécessaires permettant de les identifier ;
- La vérification de l'identité du bénéficiaire de l'opération/ transaction et la qualité de toute personne qui agit pour son compte ;
- L'identification du bénéficiaire effectif,¹⁵³ et la prise des mesures raisonnables afin de s'assurer de son identité.

Les entités chargées de la mise en œuvre de ces mesures sont, également, chargées de mettre à jour les données relatives à l'identité de leurs clients, d'examiner leurs opérations et transactions et d'exercer une vigilance permanente à leur encontre tout au long des relations d'affaires. Ainsi, tous les registres, livres comptables et autres documents sauvegardés auprès de ces entités doivent être conservés, sur support matériel ou électronique, pendant 10 ans au moins à compter de la date de la réalisation de l'opération ou de clôture du compte, et ce

¹⁵² La loi n° 2016-48 du 11 juillet 2016 relative aux banques et aux établissements financiers (JORT n° 58 du 15 juillet 2016, p. 2195 et s) fixe les conditions d'exercice et les modalités de supervision des banques et des établissements financiers en vue de préserver leur solidité et de protéger les déposants et les usagers. Cette loi contribue par les mesures préventives qu'elle contient à la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent grâce aux devoirs qui incombent aux banques et établissements financiers en termes de diligence.

¹⁵³ Décret gouvernemental n°2019-54 du 21 janvier 2019, fixant les critères et les modalités d'identification du bénéficiaire effectif/ Décision de la Commission Tunisienne des Analyses Financières n° 2018-10 du 8 juin 2018 modifiant la décision n° 2017-03 du 2 mars 2017 relative aux bénéficiaires effectifs.

pour les consulter pour tout besoin de traçabilité. Outre les entités susmentionnées, le législateur a élargi le champ d'application de la loi n° 2015-26 pour englober toute personne morale¹⁵⁴ tenue, désormais, adopter les règles de gestion prudentielles.¹⁵⁵

Bien qu'elles ne soient explicitement visées par les dispositions de la loi n° 2015-26, les personnes politiquement exposées (chef de l'Etat, chef du Gouvernement, ministres, députés, etc.) sont concernées par les mesures de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. En effet, l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts constitue un moyen de vérification et d'examen de la situation de ces personnes. Ces dernières sont tenues de divulguer leurs avoirs et de les mettre à jour chaque fois où il y a des changements. L'INLUCC est chargée, alors, de veiller à l'authenticité des données déclarées et « l'honnêteté » des personnes concernées et leur infliger les sanctions prévues par la loi n° 2018-46 le cas échéant.

Par ailleurs, et dans le but de garantir une meilleure application des standards internationaux en la matière, comme les dispositions de la CNUCC y relatives, le législateur tunisien a institué un organe au sein de la banque centrale de Tunisie appelé la Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF) qui est chargé notamment de :

- Recueillir et analyser les déclarations concernant les opérations et les transactions suspectes et notifier la suite qui leur est donnée,
- Recevoir les dénonciations de la part des instances de contrôle et administratives ou autres en cas de découverte d'opérations suspectes lors de l'accomplissement des opérations d'inspection sur les personnes morales mentionnées ci-dessus.

Pour assurer une intervention efficace, la CTAF peut faire appel au concours de ses homologues étrangers et accélérer l'échange de renseignements financiers avec elles.

¹⁵⁴ C'est « toute entité dotée d'un patrimoine autonome, distinct de celui de ses membres ou associés, et ce, même si la personnalité morale ne lui a pas été attribuée en vertu d'un texte spécial de la loi » (article 3 de la loi n° 2015-26).

¹⁵⁵ Ces règles sont :

- Abstention de recevoir tous dons ou subventions dont l'origine est inconnue ou provenant d'actes illégaux que la loi qualifie de délit ou crime ou ne provenant de personnes physiques ou morales ou organisations ou organismes impliqués, à l'intérieur ou hors du territoire de la République, dans des activités en rapport avec des infractions terroristes. La liste des organisations, des personnes physiques ou morales et des organismes susvisés est fixée conformément à la législation en vigueur,
- Abstention de recevoir toutes cotisations dont la valeur est supérieure au plafond fixé par la loi,
- Abstention de recevoir tous dons ou autres formes d'aide financière, quel qu'en soit le montant, sauf exception prévue par un texte spécial de la loi,
- Abstention de recevoir tous biens provenant de l'étranger sans le concours d'un intermédiaire agréé résidant en Tunisie, à condition que la législation en vigueur n'y fasse pas obstacle,
- Abstention de recevoir tout argent en espèces dont la valeur est supérieure ou égale à cinq cent dinars, même au moyen de plusieurs versements susceptibles de présenter des liens.

S'agissant des sanctions qui pourraient être infligées, le cadre légal tunisien prévoit plusieurs sanctions dissuasives dont, à titre d'exemple, l'emprisonnement de l'auteur du blanchiment d'argent d'un an à six ans et le paiement d'une amende allant de cinq mille dinars à cinquante mille dinars¹⁵⁶ (entre 1613€ et 16126€). L'application de ces sanctions est vérifiable à travers les décisions de la commission nationale de lutte contre la corruption.¹⁵⁷ De plus, toutes inobservances des devoirs de diligence et de déclaration de patrimoine et des intérêts seront sanctionnées suivant la réglementation en vigueur.

Déficiences

Malgré les nouveautés introduites dans le corpus légal tunisien relatif à la prévention et la lutte contre le blanchiment d'argent, certaines déficiences ont été enregistrées par la CTAF dans son rapport annuel de 2020.¹⁵⁸ Ces déficiences se confondent avec les menaces et les vulnérabilités détectées par le GAFI dont notamment l'utilisation abusive des services financiers en ligne et des actifs virtuels afin de dissimuler des fonds illicites, ce qui revient, entre autres, à la non reconnaissance par la réglementation tunisienne (notamment la loi n° 2016-48 relative aux banques et aux établissements financiers) des banques fictives.

De plus, « la réglementation existante ne couvre pas toutes les infractions de corruption et autres parmi les infractions sous-jacentes. Le trafic d'influence est aussi partiellement couvert par le champ d'application de l'infraction de blanchiment d'argent. »¹⁵⁹

4.2.2 Art. 53 et 56 – Mesures pour le recouvrement direct des biens

En matière de recouvrement des biens, l'article 53 de la CNUCC veille à ce que les Etats aient un cadre légal permettant aux autres Etats parties de se présenter devant leurs juridictions afin de demander le recouvrement des biens à travers des procédures judiciaires ou extrajudiciaires. Par ailleurs, ces dispositions sont renforcées par l'article 56 de la convention qui exige le partage des informations entre les différents Etats parties en amont et en aval et sans demande préalable.

En Tunisie, depuis la révolution du 17 décembre 2010-14 janvier 2011, les instances judiciaires tunisiennes ont gelé les biens suspects de fraude ou d'abus de pouvoir de l'ex-président Zine El Abidine Ben Ali, son épouse et une liste nominative de personnes ayant acquis des biens dont il est prouvé la fraude ou l'abus de pouvoir.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Article 93 de la loi n° 2015-26.

¹⁵⁷ <http://www.cnlct.tn/?cat=25>, consulté le 18.07.2022.

¹⁵⁸ <https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/617bbbd172d0e4.61278362.pdf#page=65&zoom=100,92,389>.

¹⁵⁹ Conseil de l'Europe, Rapport diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017), p. 190 et <https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-anti-corruption-programme-sud/1680792c0f>, consulté le 18.07.2022.

¹⁶⁰ <https://www.webmanagercenter.com/2011/03/24/103663/tunisie-jort-decret-loi-confiscation->

Ensuite, un cadre juridique de la confiscation et de la gestion des biens confisqués a été instauré avec la création d'une commission dénommée 'Commission de Confiscation', en vertu du décret-loi no. 2011-13 du 14 mars 2011 tel que modifié et complété par le décret-loi n°2011-47 du 31 mai 2011 auprès du ministère chargé des domaines de l'État et des affaires foncières.

Une deuxième instance a été créée par le décret-loi n° 2011-15 du 26 mars 2011 qui a porté création du « comité national du recouvrement des biens mal acquis existants à l'étranger » auprès de la Banque centrale de Tunisie. Quatre ans plus tard, les dossiers dont le comité était en charge ont été transférés au chef du contentieux de l'État.

Avec le décret-loi n°2011-68 du 14 juillet 2011, une troisième commission a été créée dénommée « Commission Nationale de Gestion d'Avoirs et des Fonds objets de Confiscation ou de Récupération en faveur de l'État » ayant pour mission la gestion du portefeuille des valeurs mobilières et droits y rattachés, ainsi que la prise de toute mesure relative aux droits liés aux valeurs mobilières et parts et titres objets de confiscation ou de récupération et ce conformément aux dispositions des textes en vigueur et du Décret n° 2013-4420 du 10 Octobre 2013, fixant les attributions et l'organisation du secrétariat permanent de la Commission nationale de gestion des avoirs et des biens objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat.

Dernièrement, en 2020, Le Décret Présidentiel n° 2020-112 du 22 octobre 2020, relatif à la création d'un comité spécial auprès de la Présidence de la République pour le recouvrement des biens mal acquis à l'étranger est promulgué. Ce comité est présidé par le ministre des Affaires étrangères, de la migration et des Tunisiens à l'étranger ou son suppléant et a pour mission l'évaluation des mesures prises pour le recouvrement des biens mal acquis existant à l'étranger, ainsi que la prise de toute mesure conduisant au recouvrement de ces biens.

Bonnes pratiques

Depuis juin 2011, 28 millions de dollars (27 millions en Euros) ont été récupérés du Liban, 3.5 millions de francs suisses (presque 3.5 millions en Euro) ont été déposés à la trésorerie tunisienne, ainsi qu'un chèque de 250 milles euros.¹⁶¹ De plus, la Tunisie a retenu un avion dont Sakhr El Matri, beau fils de l'ex-président Zine El Abidine Ben Ali détient 50% du capital.¹⁶²

Afin de faciliter la mise en œuvre des normes internationales de recouvrement des biens, la

[des-avoirs-des-ben-ali-trabelsi-liste-des-personnes-concernees/](#), consulté le 22.07.2022.

¹⁶¹ Biens tunisiens mal acquis à l'étranger : Kais Saied s'empare du dossier, <https://nawaat.org/2020/11/13/biens-tunisiens-mal-acquis-a-letranger-kais-saied-sempare-du-dossier/>, consulté le 27.07.2022.

¹⁶² Ibid.

Tunisie est membre du groupe EGMONT, un forum de partage d'informations, représentée par la Commission Tunisienne des Analyses Financières (CTAF).¹⁶³

Déficiences

Le bilan de la Tunisie en matière de recouvrement des biens est toujours en deçà des attentes étant donné que l'Etat Tunisien n'a pas toujours réussi à récupérer les biens existants à l'étranger, à l'exception de quelques montants et possessions négligeables.

Un échec qui relève du processus de justice transitionnelle considéré par plusieurs intervenants comme un processus « parallèle » qui n'a pas abouti à cause des textes juridiques éparpillés et faute de volonté politique. De plus, le manque de coordination entre les différentes institutions intervenantes et le manque d'expertise des juges en matière de recouvrement des biens ont empêché plusieurs tentatives de recours aux tribunaux.

Même lorsque le président de la République a décidé de conquérir le domaine de recouvrement des biens mal acquis à l'étranger, il s'est contenté d'ajouter un comité chargé de l'évaluation des mesures prises pour le recouvrement des biens sans avoir une vision claire dans l'absence d'une stratégie nationale permettant d'accélérer le processus inachevé depuis 2011.

4.2.3 Art. 55 – Coopération internationale aux fins de confiscation

La CNUCC constitue « le premier instrument juridique mondial en matière de lutte contre la corruption et stipule clairement que la restitution des avoirs détournés est un principe fondamental du droit international. Toutefois, en vertu de l'article 55 portant sur la coopération internationale aux fins de confiscation, les moyens d'action en vue de les recouvrer sont à la seule disposition de l'État victime. »¹⁶⁴

En Tunisie, le Décret Présidentiel n° 2020-112 du 22 octobre 2020, relatif à la création d'un comité spécial auprès de la Présidence de la République pour le recouvrement des biens mal acquis à l'étranger évoque explicitement l'idée de la coopération internationale. En fait, le comité a un large champ d'intervention en matière de recouvrement des biens mal acquis à l'étranger aux termes de l'article 3 : « Le Comité peut proposer de prendre toute mesure qui conduirait au recouvrement de ces biens. »¹⁶⁵

¹⁶³ Conseil de l'Europe, Rapport diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017), p.37, <https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-anti-corruption-programme-sud/1680792c0f>, consulté le 27.07.2022.

¹⁶⁴ Lebègue, Daniel, et Marina Yung. « Restitution des avoirs détournés : le rôle des organisations non gouvernementales », *Revue internationale et stratégique*, vol. 85, no. 1, 2012, pp. 81-88, consulté le 26.02.2022.

¹⁶⁵ Décret présidentiel n° 2020-112 du 22 octobre 2020, relatif à la création d'un comité spécial auprès de la Présidence de la République pour le recouvrement des biens mal acquis existants à

En date du 23 mars 2021, le ministère des Affaires étrangères, de l'Immigration et des Tunisiens à l'étranger a annoncé que le Conseil des droits de l'homme, à l'issue de sa 46^{ème} session ordinaire a adopté un projet de résolution sur le recouvrement des biens confisqués à leurs pays d'origine, présenté par la Tunisie, la Libye et l'Égypte et adopté par le Groupe africain comme un projet africain. C'est dans le cadre de la mobilisation des efforts nationaux, régionaux et internationaux pour sensibiliser la communauté internationale à l'importance de la coopération pour récupérer ces biens et au droit de nos peuples à l'autodétermination dans leurs richesses, en afin de les aider à mettre en œuvre les droits économiques et sociaux qui font partie intégrante du système des droits de l'homme et un facteur clé dans la lutte contre la corruption et l'instauration d'une bonne gouvernance.

Bonnes pratiques

Depuis 2011, 47 comptes bancaires revenant à des hommes d'affaires tunisiens ont été gelés par l'Union Européenne : 8 comptes ont été bloqués au Canada, 5 au Liban et 48 en Suisse.¹⁶⁶

Par ailleurs, les informations concernant la coopération en matière de recouvrement des biens sont publiées sur le site web de l'initiative STAR de la banque mondiale et ce dans le but de garantir une meilleure application des dispositions de la CNUCC.¹⁶⁷

Déficiences

Il est sied de noter, que malgré les tentatives d'instaurer une culture de coopération, la Tunisie s'est trouvée à plusieurs reprises dans l'incapacité de convaincre les États parties d'expulser les criminels à cause de l'état délabré des prisons en Tunisie.¹⁶⁸

D'autre part, en revenant sur la 46^{ème} session ordinaire du Conseil des droits de l'homme, la France, l'Australie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, le Danemark, la République tchèque, l'Italie, le Japon, les Îles Marshall, les Pays-Bas, la Pologne, la Corée, l'Ukraine, la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Hongrie ont voté contre la résolution, ce qui témoigne d'une résistance par rapport à la coopération en matière de recouvrement des biens mal acquis.

4.2.4 Art. 57 – Restitution et disposition des avoirs

l'étranger.

¹⁶⁶ Recouvrement des biens mal acquis tunisiens : un bilan après 3 ans de travail, <https://blogs.worldbank.org/fr/arabvoices/recouvrement-des-biens-mal-acquis-tunisiens-un-bilan-apr-s-3-ans-de-travail>, consulté le 27.07.2022.

¹⁶⁷ Tracking Tunisia's stolen assets: the balance sheet three years on, Jean-Pierre Brun, <https://star.worldbank.org/blog/tracking-tunisia-stolen-assets-balance-sheet-three-years>, consulté le 27.07.2022.

¹⁶⁸ La LTDH dévoile l'état délabré des prisons en Tunisie, https://www.observatoire-securite.tn/fr/2016/05/08/la-ltdh-devoile-letat-delabre-des-prisons-en-tunisie/?doing_wp_cron=1658913097.9090969562530517578125, consulté le 27.07.2022.

En Tunisie, le détournement et le blanchiment des fonds publics étaient à l'origine de la confiscation des avoirs et les fonds spoliés par Ben Ali et sa famille et détournés à l'étranger dans des pays dont la Suisse, le Canada, l'Italie, le Liban et le Luxembourg.¹⁶⁹ En effet, les pouvoirs publics ont mis en place un bon nombre de textes légaux visant à se préparer à la restitution des avoirs illicites situés à l'étranger :

- Le décret-loi n° 2011-13 du 14 mars 2011 portant confiscation des avoirs de biens meubles et immeubles tel que modifié par le décret-loi n° 2011-47 du 31 mai 2011 ;
- Le décret-loi n° 2011-68 du 14 juillet 2011 relatif à la création d'une commission nationale de gestion des avoirs et des fonds objets de confiscation ou de récupération en faveur de l'État ;
- Le décret n° 2013-4420 du 10 octobre 2013 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat permanent de la Commission nationale de gestion des avoirs.

Il est à noter que « le système mis en place à partir de 2011 n'est pas applicable au régime de saisie et de confiscation de droit commun. »¹⁷⁰ Le cadre légal tunisien contient, depuis le 7 août 2015 – date de promulgation de la loi n° 2015-26 – les embryons des mesures pour la disposition et la restitution des avoirs d'origine étrangère confisqués et qui sont liées au blanchiment d'argent et au terrorisme.

Cependant, la Tunisie souffre encore de l'absence d'une réglementation unifiée et actualisée relative à la restitution des avoirs confisqués. D'ailleurs, les règles existantes ne traitent ni les coûts de restitution des avoirs ni la manière dont les victimes de la corruption peuvent être indemnisées après la restitution des avoirs, exception faite par la loi organique n° 2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et son organisation¹⁷¹. En effet, la réparation des préjudices et de la réhabilitation au profit des victimes de la dictature sont financées, entre autres, par les ressources des opérations de cession des biens et des avoirs confisqués.¹⁷²

Dix ans après la révolution, la Tunisie se trouve toujours dans l'incapacité de se faire restituer les fonds spoliés et détournés vers l'étranger par le clan Ben Ali. Elle n'a même pas pu déterminer la valeur exacte de ces biens et avoirs spoliés tout au long des années de pouvoir de Ben Ali. Or, pour que les avoirs bloqués puissent être restitués en entraide, il faut que des

¹⁶⁹ Voir Mohamed Khalil Jelassi, Difficile restitution des biens et avoirs spoliés par le clan Ben Ali : entre difficultés procédurales et manque de coopération, publié le 18 décembre 2020 <https://lapresse.tn/81749/difficile-restitution-des-biens-et-avoirs-spolies-par-le-clan-ben-ali-entre-difficultes-procedurales-et-manque-de-cooperation/>, consulté le 13.07.2022.

¹⁷⁰ Conseil de l'Europe, Rapport diagnostique du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017), source précitée, p. 192.

¹⁷¹ <https://legislation-securite.tn/ar/law/44087>.

¹⁷² Voir le décret gouvernemental n°2018-211 du 28 février 2018, fixant les modalités d'organisation, de gestion et de financement du fonds de la dignité et de la réhabilitation des victimes de la tyrannie <https://legislation-securite.tn/ar/law/56883>.

jugements définitifs et exécutoires soient rendus en Tunisie.¹⁷³ Cette exigence paraît logique en ce qu'elle constitue une garantie pour l'accusé, exigée par la Constitution¹⁷⁴ de 2014 dans son article 27 qui dispose que : « Tout inculpé est présumé innocent jusqu'à l'établissement de sa culpabilité, au cours d'un procès équitable qui lui assure toutes les garanties nécessaires à sa défense en cours de poursuite et lors du procès. »

Par ailleurs, la Tunisie a essayé, par son adhésion à l'initiative STAR¹⁷⁵ de renforcer ses capacités de négociation en vue de recouvrer les avoirs situés à l'étranger.

Déficiences

Après plus de dix ans du déclenchement du processus de confiscation des avoirs spoliés et situés à l'étranger et de leur restitution, l'Etat tunisien n'a même pas pu déterminer la valeur réelle des avoirs spoliés. Lors d'un entretien avec Mr. Mounir Chedly, conseiller général chargé de ce dossier au sein de la direction du contentieux de l'Etat,¹⁷⁶ I WATCH a pu détecter plusieurs difficultés et obstacles qui ont entravés ce processus :

- L'absence d'un cadre légal tunisien explicite réglemant la restitution des avoirs spoliés situés à l'étranger ;
- Le suivi du dossier est éparpillé entre au moins 4 organes différents : le ministère du domaine de l'Etat et des affaires foncières, le ministère de la justice, le ministère des finances et la commission présidentielle de suivi et de la restitution des avoirs spoliés situés à l'étranger, constituée par le décret présidentiel n° 2020-112 du 22 octobre 2020. Le processus de la justice transitionnelle¹⁷⁷ en Tunisie constituait un obstacle aux procédures de restitution en ce qu'il était un processus parallèle à celui déclenché par les autorités ;
- L'incapacité des représentants de l'Etat tunisien à convaincre les autres Etats de transmettre les personnes concernées par les procédures de confiscation aux autorités tunisiennes à cause de la mauvaise situation des prisons tunisiennes ;
- Manque d'expertise des juges tunisiens et difficultés d'application des cadres légaux des autres Etats.

En outre, le contexte politique tunisien était généralement défavorable à la mise en œuvre

¹⁷³ Mohamed Khalil Jelassi, « Difficile restitution des biens et avoirs spoliés par le clan de Ben Ali : Entre difficultés procédurales et manque de coopération » :

<https://lapresse.tn/81749/difficile-restitution-des-biens-et-avoirs-spolies-par-le-clan-ben-ali-entre-difficultes-procedurales-et-manque-de-cooperation/>, consulté le 03.03.2022.

¹⁷⁴ <https://legislation-securite.tn/law/44137>.

¹⁷⁵ C'est l'initiative pour le recouvrement des avoirs volés lancée par la Banque Mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et la Crime (ONUDD) pour soutenir les efforts internationaux visant à faire disparaître les refuges pour les fonds issus de la corruption.

¹⁷⁶ Entretien tenu le 02.03.2022.

¹⁷⁷ La loi organique n° 2013-53 du 24 décembre 2013 relative à l'instauration de la justice transitionnelle et son organisation.

d'une véritable stratégie de restitution des avoirs. Aucun décideur n'a pu implémenter de véritables mesures visant l'accélération du processus de recouvrement des avoirs spoliés situés à l'étranger. D'ailleurs, la commission créée par le président de la République à la fin de 2020 n'a jusqu'aujourd'hui fait aucune réunion et n'a publié aucun résultat.

Statistiques

Blanchiment d'argent

Phase de rapport et de renseignement	Année : 2018	Année : 2019	Année : 2020
Nombre de Déclarations d'opérations suspectes ¹⁷⁸ (DOS) déposées par chaque catégorie d'entités assujetties :	515	597	446
- Banques - Établissements de leasing - Compagnies d'assurance - Autres Établissements financiers - Office National de la Poste - Entreprises et professions non financières	459 27 13 11 5 5	513 43 18 16 7 7	387 18 18 3 12 8
Nombre d'ordres de report adoptés sur les transactions déclarées	N/A	N/A	N/A
Nombre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux menées de manière indépendante par les services répressifs (sans déclaration préalable)	N/A	1112	1075
Nombre de DOS envoyées aux services répressifs et ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie	600	654	686
Nombre d'employés de la CRF affectés à plein temps (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent	12	12	12

Phase d'enquête	Année : 2018	Année : 2019	Année : 2020
Nombre de dossiers ouverts par les services répressifs sur la base des DOS envoyées par la CRF	600	645	686
Nombre d'agents des services répressifs affectés à temps plein (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent	N/A	N/A	N/A

¹⁷⁸ <https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/Rapport2018-2019.pdf>, consulte le 18.07.2022.

Nombre d'affaires faisant l'objet de poursuites : provenant de DOS, de DTE et d'enquêtes indépendantes des services répressifs	N/A	N/A	N/A
--	-----	-----	-----

Phase judiciaire	Année : 2018	Année : 2019	Année : 2020
Nombre d'employés affectés à temps plein (ou équivalent temps plein) au blanchiment d'argent dans le système judiciaire	4	12	12
Nombre de peines de prison sans sursis par durée (en tant qu'infraction sous-jacente, en tant qu'infraction principale)	Veuillez se référer aux annexes		

Informations sur les affaires de recouvrement d'avoirs

Nom	Parties concernées	Objet de la procédure	Origine et type de la procédure	État actuel	Problème rencontré
Leila Trabelsi Ben Ali	Liban	28.8 millions dinars (environ 9 millions d'euro)	Pénal	Rendu à la Tunisie	
Sofien Ben Ali	Suisse	126 millions dollar (environ 123,6 millions d'euro)	Pénal	Rendu à la Tunisie	
Belhsan Trabelsi	Suisse	40 millions dollar (environ 39,22 millions d'euro)	Administratif	Gelé	Le principal défi est de fournir des preuves contre l'accusé sur l'origine de ses biens. Les autorités tunisiennes doivent prouver que ces avoirs sont liés à des activités illicites. En 2014, la Suisse a décidé de restituer ce montant. Cette décision a été portée en appel par le tribunal fédéral suisse. Leur argument était que « les procureurs fédéraux n'avaient pas assuré les vérifications nécessaires aux arguments de l'accusé. »
Zine Abedine Ben Ali ¹⁷⁹	Suisse	26 millions dollar (environ 25,5 millions d'euro)	Administratif	Gelé	Le défi principal était de prouver par les autorités tunisiennes que les sources des biens étaient illicites et que la fortune a été créée suite à des abus de pouvoirs.
2 membres de la famille Ben Ali (non déclarés) ¹⁸⁰	Allemagne	344 millions euros	Administratif	Gelé	Ce montant a été rapporté par la banque fédérale d'Allemagne en 2013. Ce montant et d'autres actifs appartenant à la famille Ben Ali ont été gelés par le gouvernement allemand suite aux mécanismes de sanctions de l'UE. Cependant ils n'ont pas été restitués, car les autorités tunisiennes n'ont pas pu prouver l'origine illicite de ces biens.

¹⁷⁹ The Tunisian Heist, Francesca Ebel, <https://newlinesmag.com/reportage/the-tunisia-heist/>, consulté le 22.07.2022.

¹⁸⁰ Overview of assets recovery in Germany, Transparency International; https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Asset_recovery_in_Germany.pdf, consulté le 22.07.2022.

V. Développements récents

Au départ, il faut préciser que l'élaboration de ce rapport parallèle pour l'examen de l'application de la CNUCC par l'Etat tunisien a commencé en 2021. Depuis cette année, la Tunisie a connu de multiples mutations liées directement et indirectement aux questions soulevées lors de l'analyse des articles des chapitres II et V de la CNUCC. Dans ce qui suit, on résume les principaux développements récents :

- En matière de recouvrement des biens et restitution des avoirs, les efforts de l'Etat tunisien demeurent très limités. Bien que la coopération internationale soit un outil privilégié pour les autorités tunisiennes afin de restituer les fonds spoliés, la valeur des fonds réellement restitués est très modeste en la comparant aux montants déclarés par l'Etat. En octobre 2020, le chef de l'Etat Kais Saied a décidé de créer un comité spécial auprès de la Présidence de la République qui sera chargé du dossier des biens mal acquis existants à l'étranger.¹⁸¹ Le comité qu'est appelé à élaborer trimestriellement un rapport sur ses activités et l'avancement de ses travaux n'a jamais publié les résultats d'avancement de ses résultats, ce qui logique d'ailleurs en raison de le non tenu d'aucune réunion depuis sa mise en place.
- Le 25 juillet 2021, le président de la République a pris des mesures exceptionnelles sur la base de l'article 80 de la Constitution du 27 janvier 2014 engendrant le gel des compétences de l'ARP, la levée de l'immunité des députés et la révocation du chef du Gouvernement Hichem Mechichi. Puis, les mesures exceptionnelles sont amplifiées plus tard avec la promulgation du décret n° 2021-117 relatif aux mesures exceptionnelles¹⁸² a permis au président de monopoliser le pouvoir et devenir, originairement, le législateur. Le décret n° 2022-309 du 30 mars 2022 était l'annonce de l'extinction officielle de l'ARP.¹⁸³ Ces mesures exceptionnelles ont engendré le bouleversement du régime politique tunisien et un changement institutionnel et juridique profond. En effet, les organes de contrôle et les autorités constitutionnelles sont devenus sous « la tutelle » du chef de l'Etat auquel revient le pouvoir de prévoir les politiques publiques, dont en matière de bonne gouvernance et lutte contre la corruption, les exécutera et les contrôlera.
- Les mesures présidentielles exceptionnelles annoncées sur la base de l'article 80 de la Constitution avaient des conséquences sur le travail de l'INLUCC. En effet, les

¹⁸¹ <https://legislation-securite.tn/law/104911>.

¹⁸² <https://legislation-securite.tn/ar/law/105067>.

¹⁸³ L'article premier du décret n° 2022-309 dispose que « En vertu du présent décret présidentiel, l'Assemblée des représentants du peuple est dissoute », <https://legislation-securite.tn/fr/law/105240>.

locaux centraux de l'instance sont fermés depuis août 2021. Cela a engendré le « gel » de l'activité de l'instance et a porté atteinte au processus de lutte contre la corruption. Les lanceurs d'alerte se trouvent, depuis la fermeture de l'INLUCC, incapables de demander/ bénéficier de la protection prévue par la loi n°2017-10. Le public n'a plus accès à cet organe de prévention de la corruption. Dans ce cadre, I WATCH a déposé depuis le mois de septembre 2021 une requête auprès du Tribunal Administratif pour l'annulation de la décision de la fermeture des locaux centraux de l'INLUCC.

- Depuis décembre 2021, le chef de l'Etat a annoncé son programme « politique » de procéder à des réformes constitutionnelles qui ont commencé en janvier 2022 avec le lancement de la consultation électronique¹⁸⁴ qui servira de base pour la mise en place d'une nouvelle Constitution. Une lecture transversale du projet de la Constitution, soumise le 25 juillet 2022 au référendum, révèle la régression de la vision de l'Etat tunisien en matière de prévention et de lutte contre la corruption. En effet, le projet de la Constitution ne prévoit aucun organe de prévention ou de lutte contre la corruption ou d'autres autorités constitutionnelles impliquées en matière de consolidation de la transparence, de la redevabilité et de l'intégrité.

¹⁸⁴ www.e-istichara.tn/home.

VI. Recommandations

Le pouvoir exécutif est appelé à :

1. Assurer l'interaction avec les OSC dans le cadre du processus d'examen de l'application de la CNUCC par la Tunisie ;
2. Assurer l'accessibilité à l'information officielle ;
3. Promulguer les textes d'application des lois déjà en vigueur en matière de lutte contre la corruption ;
4. Renforcer davantage la capacité humaine et financière des organes de contrôle ;
5. Mettre en œuvre les mécanismes de suivi d'exécution des conventions ratifiées par la Tunisie.
6. Veiller à une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes en matière de lutte contre la corruption comme l'INLUCC, le ministère public, les organes de contrôle, la banque centrale, etc.
7. Garantir une véritable indépendance administrative et financière des autorités indépendantes dont l'INLUCC et l'INA.

Le pouvoir législatif est, à son tour, appelé à :

8. Adopter les lois nécessaires pour la lutte contre la corruption et amender celles en vigueur vers le renforcement de l'autonomie de l'INLUCC et des institutions intervenantes en matière de lutte contre la corruption et la consolidation de la transparence et de la redevabilité ;
9. Renforcer le rôle du parlement en tant que principal organe de contrôle dans l'Etat ;
10. Prendre en compte les conventions et les traités auxquels la Tunisie a adhéré lors de la légifération ;
11. Jouer un rôle de contrôle plus actif à travers les questions (écrites ou orales) adressées au Gouvernement ;
12. Élire les membres des autorités constitutionnelles indépendantes dont l'Instance de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption et la Cour Constitutionnelle.
13. Incrimination de la corruption dans le secteur privé ;
14. Mettre en place un arsenal juridique spécifique relatif à la confiscation et au recouvrement des avoirs ;
15. Mettre en place des mécanismes légaux efficaces permettant de garantir une véritable implication des composantes de la société civile dans le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de lutte contre la corruption.
16. Introduire des sanctions administratives et pénales pour l'inexécution des décisions de la justice.

Afin d'assurer une meilleure implémentation de la CNUCC, l'Etat tunisien est appelé à :

17. Approfondir le travail sur la sensibilisation et la vulgarisation des droits et des devoirs relatifs à la lutte contre la corruption.
18. Mettre à la disposition du public les informations prévues par l'article 6 de la loi n° 2016-22 en ligne dans des formats de données facilitant l'analyse et l'utilisation ultérieure de ces données.
19. Mettre en place un organe indépendant qui sera chargé de la prévention et la lutte contre la corruption surtout avec la « suppression » de l'instance de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption dans le projet de la nouvelle Constitution et le gel de l'activité de l'INLUCC.
20. Assurer le respect des décisions de protection des lanceurs d'alerte.
21. Respecter la périodicité des rapports des organes de contrôle et de la Cour des comptes.
22. Réviser les règles de fixation des seuils et plafonds des dépenses publiques et en matière des marchés publics.
23. Respecter le principe de non-régression en matière des droits et libertés.
24. Accentuer les efforts politiques et diplomatiques par rapport au dossier du recouvrement des biens mal acquis et la restitution des avoirs à l'étranger.

VII. Annexes

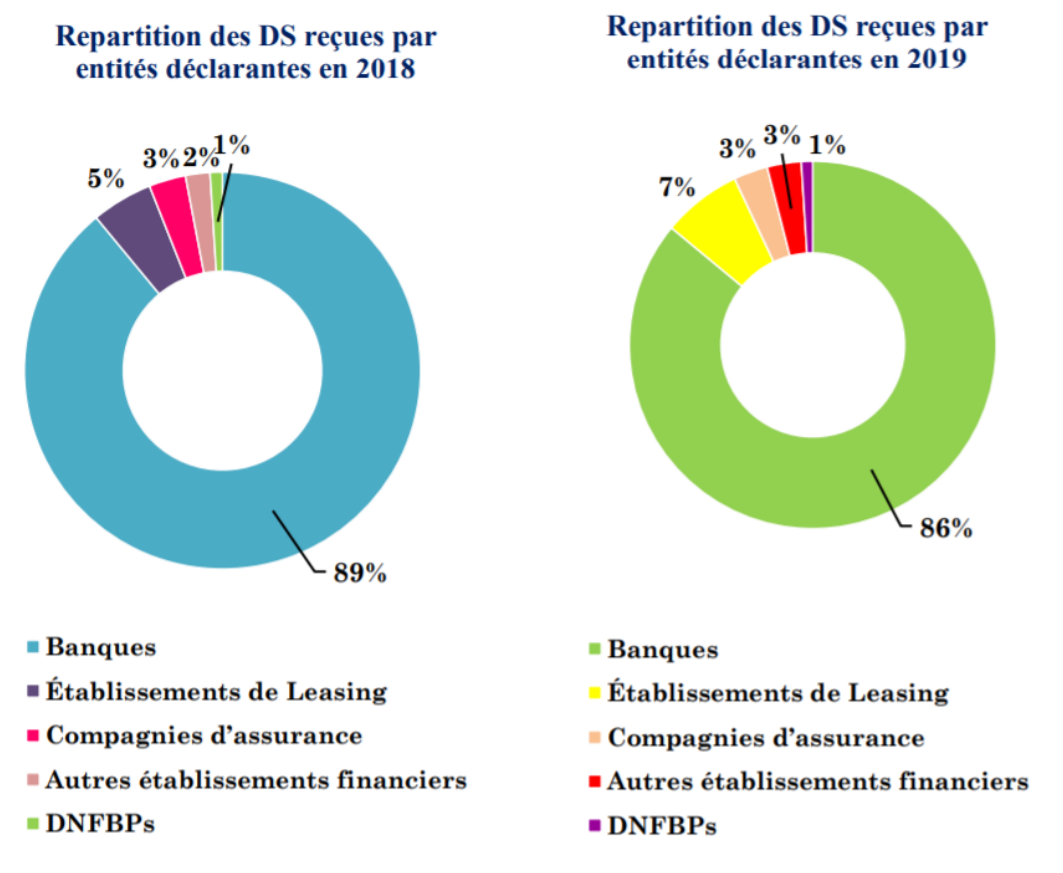


Figure 2 : Rapport d'activité de la CTAF, édition spéciale 2018-2019

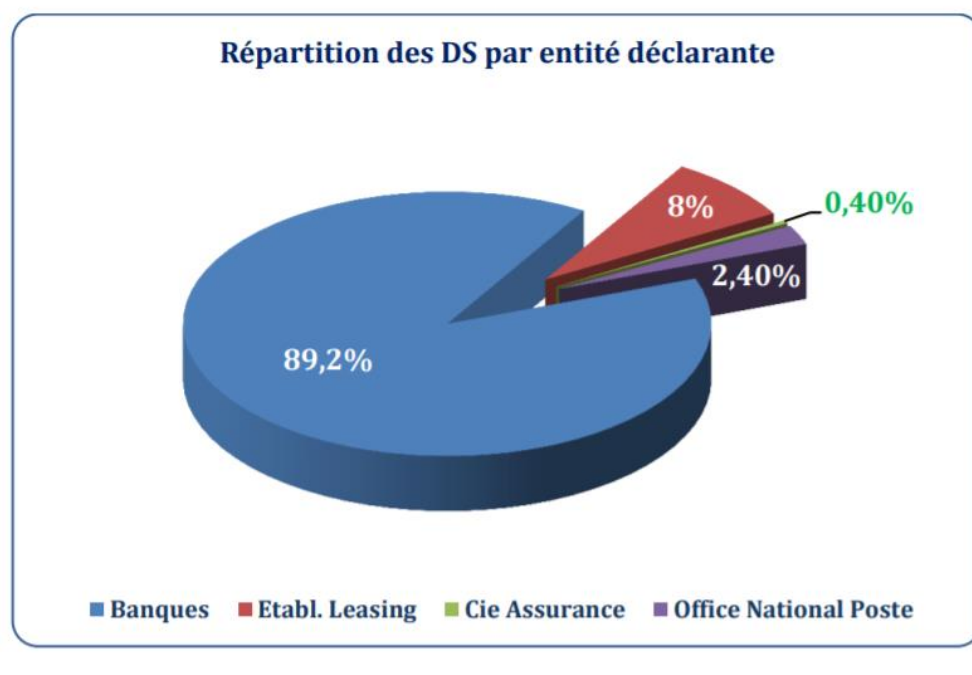


Figure 3 : Rapport d'activité de la CTAF, 2017

Durée de peines de prison	Année juridictionnelle			
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Moins de 5 ans	0	4	1	4
Entre 5 et 10 ans	2	0	21	16
Entre 10 et 15 ans	1	8	8	5
Entre 15 et 20 ans	0	1	0	0
Plus que 20 ans	1	1	0	0
Total	4	14	30	25

Tableau 4 : Nombre de peines de prison par durée entre 2017 et 2021

7.1 Bibliographie

➤ Ouvrages et études

- Association tunisienne des contrôleurs publics, Etude sur la petite corruption en Tunisie, 2022.
http://atcp.org.tn/wp-content/uploads/2022/02/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D9%81%D9%8A-%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-vf.pdf?fbclid=IwAR2TBbs53HPfHpieZw02y1ZulxkO3aezYsd9YYeqAlGoPfVWEJrEFwZV_a6l
- Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, 2013.
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluation-du-cadre-d-integrite-dans-le-secteur-public-tunisie_9789264193574-fr#page1
- GIZ & INLUCC, Perception de la Corruption en Tunisie, Décembre 2020 – Etude Quantitative, 2021.
<https://www.giz.de/en/downloads/Perception%20de%20la%20Corruption%20en%20Tunisie%20D%C3%A9cembre%202020%20%E2%80%93%20Etude%20Quantitative.pdf>

➤ Articles

- Ahmed Bedoui, "Face au covid-19 : l'urgence de la transparence des finances publiques", 5 mai 2020.
<https://nawaat.org/2020/05/05/face-au-covid-19-lurgence-de-la-transparence-des-finances-publiques/>
- Camille Lafrance, « Tunisie – Chawki Tabibi : « Fakhfakh a voulu régler ses comptes avant son départ », Jeune afrique, publié le 3 septembre 2020.
- Cryslen Tirolien, « Réflexions sur la réglementation des marchés publics en Tunisie », Village de la justice, 10 janvier 2018.
<https://www.village-justice.com/articles/reflexions-sur-reglementation-des-marches-publics-tunisie,26879.html>
- Frida Dhmani, « Tunisie : Kais Saied révoque 57 juges et assure son emprise sur la justice », Jeune afrique, publié le 2 juin 2022.
<https://www.jeuneafrique.com/1351082/politique/tunisie-kais-saied-revoque-57-juges-et-assure-son-emprise-sur-la-justice/>
- Francesca Ebel, "The Tunisian Heist", New lines magazine, 2021.
<https://newlinesmag.com/reportage/the-tunisia-heist/>
- I WATCH, le Syndicat veut désespérément défendre la succession et le népotisme dans la fonction publique.
<https://www.iwatch.tn/ar/article/11>

- I WATCH, Des bavettes pour protéger les bouches ou cacher les intérêts ?
<https://www.iwatch.tn/ar/article/780>
<https://www.jeuneafrique.com/1038662/politique/tunisie-chawki-tabib-fakhfakh-a-voulu-regler-ses-comptes-avant-son-depart/>
- I WATCH, « Fadhel Abdelkafi, Ahmed Abdelkafi ou quand le conflit d'intérêts devient la règle dans le secteur financier », publié le 30 août 2016.
<https://iwatch.tn/ar/article/30>
- Jackson Oldfield and Agatino Camarda, Transparency International & Civil Forum for Asset Recovery, "Overview of assets recovery in Germany", 2016.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Asset_recovery_in_Germany.pdf
- Jean-Pierre-Brun, "Tracking Tunisia's stolen assets: the balance sheet three years on", 2014.
<https://star.worldbank.org/blog/tracking-tunisias-stolen-assets-balance-sheet-three-years>
- Lebègue, Daniel, et Marina Yung. « Restitution des avoirs détournés : le rôle des organisations non gouvernementales », *Revue internationale et stratégique*, vol. 85, no. 1, 2012,
<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2012-1-page-81.htm>
- M.B.Z, « Chawki Tabib : Nous avons adressé une lettre d'avertissement au chef du gouvernement ! », Business News, publié le 19 juin 2020.
<https://www.businessnews.com.tn/chawki-tabib--nous-avons-adresse-une-lettre-davertissement-au-ef-du-gouvernement,520,99599,3>
- M.B.Z, « Délits électoraux, La justice inflige des amendes à des candidats dont Marzouki et Chahed », Business News, publié le 1 mars 2022.
<https://www.businessnews.com.tn/delits-electoraux--la-justice-inflige-des-amendes-a-des-candidats-dont-marzouki-et-chahed,520,117018,3>
- Manel Derbali, " Covid 19 en Tunisie: Eclairages juridiques sur l'affaire des masques", publié le 30 avril 2020.
<https://nawaat.org/2020/04/30/covid-19-en-tunisie-eclairages-juridiques-sur-laffaire-des-masques>
- Manel Derbali, « Biens tunisiens mal acquis à l'étranger ; Kais Saied s'empare du dossier », publié le 13 novembre 2020.
<https://nawaat.org/2020/11/13/biens-tunisiens-mal-acquis-a-letranger-kais-saied-sempare-du-dossier/>
- Mohamed Khalil Jelassi, "Difficile restitution des biens et avoirs spoliés par le clan Ben Ali : entre difficultés procédurales et manque de coopération", publié le 18 décembre 2020
<https://lapresse.tn/81749/difficile-restitution-des-biens-et-avoirs-spolies-par-le-clan-ben-ali-entre-difficultes-procedurales-et-manque-de-cooperation/>
- N.J, « Affaire des juges Béchir Akermi et Taieb Rached : le CSM réunit un conseil de

discipline », Business News, publié le 12 mars 2021.

<https://www.businessnews.com.tn/affaire-des-juges-beir-akremi-et-taieb-raed--le-csm-reunit-un-conseil-de-discipline-,520,106627,3>

- « Tunisie, 19 personnalités politiques poursuivies pour délits électoraux », Africa 24, publié le 6 janvier 2022.

<https://africa24tv.com/tunisie-19-personnalites-politiques-poursuivies-pour-delits-electoraux/>

➤ **Rapports**

- Conseil de l'Europe, Rapport diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie (adopté le 31 janvier 2017)
<https://rm.coe.int/snac-ii-publication-diagnostic-anti-corruption-programme-sud/1680792c0f>
- Rapport annuel 2018 de l'INAI
<http://www.inai.tn/wp-content/uploads/2020/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2018.pdf>
- Rapport annuel du CTAF pour l'année 2020.
<https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/617bbbd172d0e4.61278362.pdf>
- Rapport annuel du CTAF pour l'année 2018-2019.
<https://www.ctaf.gov.tn/data/uploads/pdf/Rapport2018-2019.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2016
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/Rapport-2016.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2017
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/rapport-2017.pdf>
- Rapport Annuel de l'INLUCC 2018
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2021/01/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2018.pdf>
- Rapport de la Cour des comptes sur les élections législatives et présidentielles de 2019
<https://idaraty.tn/fr/publications/rapport-de-la-cour-des-comptes-elections-presidentielle-et-legilatives-2019>
- Rapport de I WATCH sur les élections de 2019
<https://www.iwatch.tn/ar/article/818>
- Rapport annuel N° 32 de la Cour des comptes
<http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport32/rapport32.pdf>

➤ **Principaux textes juridiques**

- Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

- <https://legislation-securite.tn/fr/law/44137>
- Décret-loi cadre n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption
<https://legislation-securite.tn/fr/law/43446>
- Décret gouvernemental n° 2019-755 du 22 août 2019, fixant le plafond global des dépenses de la campagne électorale ainsi que le plafond du financement privé et le plafond du financement public et ses conditions et procédures pour les élections législatives pour l'année 2019
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104626>
- Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques
<https://legislation-securite.tn/fr/law/43428>
- Décret gouvernemental n° 2018-818 du 11 octobre 2018, relatif à la fixation du modèle de déclaration de patrimoine et d'intérêts, et du seuil minimal du patrimoine, des prêts et des cadeaux devant être déclarés.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104404>
- Décret gouvernemental n°2019-54 du 21 janvier 2019, fixant les critères et les modalités d'identification du bénéficiaire effectif
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104634>
- Décision de la Commission Tunisienne des Analyses Financières n° 2018-10 du 8 juin 2018 modifiant la décision n° 2017-03 du 2 mars 2017 relative aux bénéficiaires effectifs
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104465>
- Le code pénal tunisien.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/43760>
- Le code des procédures pénales.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/41027>
- La loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016 relative au droit d'accès à l'information.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/45656>
- La loi organique n°10-2017 le signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d'alerte
<https://legislation-securite.tn/fr/law/55295>
- La loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif
<https://legislation-securite.tn/fr/law/41641>
- La loi organique n°2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et aux référendums.
<https://legislation-securite.tn/fr/law/44286>
- La Loi 46-2018 Loi n° 2018-46 du 1er août 2018, relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et à la lutte contre l'enrichissement illicite et les conflits d'intérêts
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104356>

- La loi n° 2018-52 du 29 octobre 2018, relative au Registre national des entreprises
<https://legislation-securite.tn/fr/law/104426>
- La loi n° 2016-48 du 11 juillet 2016 relative aux banques et aux établissements financiers
https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Loi_2016_48_fr.pdf

➤ Divers

- Base de données de l'initiative STAR
<https://star.worldbank.org/asset-recovery-watch-database>
- La stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2016-2020.
<https://inlucc.tn/wp-content/uploads/2020/12/Strategie-Nationale-de-Bonne-Gouvernance-et-de-Lutte-Contre-la-Corruption-Decembre-2016.pdf>
- Quatrième Plan d'Action National du PGO 2021-2023
<http://www.ogptunisie.gov.tn/fr/index.php/2021/06/25/quatrieme-plan-daction-national-du-pgo-2021-2023/>