

Financé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

(SNAC Tunisie)

Activité T2.3 : Mise à disposition de conseils législatifs et de textes juridiques afin de contribuer à la préparation de la future loi anti-corruption

Document technique

Note conceptuelle sur la contribution de l'INLUCC/IBOGOLUCC à l'activité normative nationale relative à la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance

Richard Martinez, Expert du Conseil de l'Europe

17 octobre 2014

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Unité de la coopération du crime économique
Direction de la société de l'information et de la
lutte contre la criminalité – DG I
Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex FRANCE
Tél. : +33 390 21 56 73 / Télécopie : +33 388 41
27 05
Email : guillaume.parent@coe.int
Site Internet : www.coe.int/economiccrime

Ce document a été produit avec le concours financier de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de l'Union européenne ni celle du Conseil de l'Europe.

Table des matières :

Introduction.....	4
Section I - Les concepts de base	6
A - La corruption.....	6
B - La gouvernance.....	6
C - La corruption et la gouvernance	7
D - La prévention	7
E - La répression.....	8
Section II - La situation actuelle de la corruption et de la gouvernance en Tunisie.....	8
A - La nécessité de construire un système national d'intégrité efficace.....	8
B - La difficile construction du SNI depuis la Révolution pour la dignité.....	10
Section III - Les institutions de préservation de l'intégrité publique en Tunisie.....	11
A - Les mécanismes de lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance prévus par la constitution de 2014.....	11
B - Les institutions centrales de décision et de coordination.....	12
C - Les organes de prévention et de dénonciation	13
D - Les organes de contrôle administratif et financier	13
E - La justice.....	14
F - Les instances constitutionnelles indépendantes prévues par la constitution tunisienne de 2014.....	15
A - Normes relevant de secteurs spécialisés.....	18
B - Le financement de la vie politique et des partis politiques.....	18
C - Exemples de questions de gouvernance à traiter en Tunisie	19
D - Normes auxquelles l'INLUCC/IBOGOLUCC pourrait s'intéresser prioritairement.....	20
Section V – Créer l'IBOGOLUCC.....	21
A - La reprise des fonctions actuelles de l'INLUCC.....	21
B - Les nouvelles fonctions de l'IBOGOLUCC en tant d'instance constitutionnelle indépendante.....	23
C - L'organisation de l'IBOGOLUCC.....	24
Section VI - Quel chemin pour renouveler le système national d'intégrité en Tunisie ?	25
A - Quel sera le partage des rôles entre le secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la gouvernance et l'INLUCC/IBOGOLUCC ?.....	25
B - Comment assurer la coordination de l'action des acteurs nationaux et internationaux agissant en Tunisie dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la gouvernance et participant au travail législatif et réglementaire ?.....	25
C - Comment associer l'ensemble des acteurs gouvernementaux, administratifs, publics et privés ?	25
D - Quels seront les moyens matériels et humains de l'INLUCC/IBOGOLUCC ?.....	25
E - Selon quel calendrier (préparer les projets législatifs, engager la réforme du SNI) ? Quelle institution serait chef de file du projet ?.....	25
F - La préparation du projet de loi sur l'IBOGOLUCC pourrait être appuyée par un groupe de travail réunissant des experts tunisiens et internationaux.....	25

Introduction

L'article 130 de la constitution tunisienne du 26 janvier 2014 prévoit la création de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (IBOGOLUCC) qui doit, conformément à l'article 65, intervenir par une loi organique adoptée par l'Assemblée des représentants du peuple (ARP). Le passage de l'INLUCC à l'IBOGOLUCC impose de :

- évaluer la situation actuelle de la lutte contre la corruption et de la gouvernance en Tunisie ;
- replacer l'INLUCC au centre de l'action nationale de lutte contre la corruption et renforcer son rôle de coordination des différents acteurs y participant ; définir son rôle dans la coopération internationale ;
- préparer la nouvelle loi sur IBOGOLUCC ;
- définir les textes législatifs prioritaires sur lesquels l'INLUCC/ IBOGOLUCC devrait porter son effort ; et
- définir une vision stratégique décrivant le renforcement de l'INLUCC/ IBOGOLUCC au cours des prochaines années.

La présente note est destinée à décrire une marche possible pour atteindre ces objectifs et non à traiter de façon exhaustive les questions soulevées.

Cette tâche se heurte à un certain nombre de difficultés, dont le chevauchement actuel en Tunisie de trois ordonnancements juridiques à la suite de la *Révolution pour la dignité* de 2011. En effet, l'article 27 de la loi constitutionnelle n°6-2011 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics a reconnu la suspension de la constitution de juin 1959 et a mis fin à ses effets. Cette loi a établi un régime provisoire de type parlementaire, dont les institutions principales sont l'Assemblée nationale constituante¹ (ANC), le Président de la République, le Gouvernement², les collectivités locales, le pouvoir judiciaire³ y compris la Cour des comptes et le Tribunal administratif, l'Instance chargée des élections et la Banque centrale de Tunisie. Par ailleurs, l'article 27 de la loi constitutionnelle

¹ L'Assemblée nationale constituante élabore la constitution, exerce le pouvoir législatif, élit son Président et celui de la République ; elle contrôle l'activité gouvernementale (articles 2 à 8 de la loi constitutionnelle n°6-2011 du 16 décembre 2011). Le Président de la République représente l'État tunisien, signe et promulgue les lois et est le haut commandant des forces armées (articles 9 à 14).

² Le gouvernement, sous la responsabilité du Chef du gouvernement, exerce le pouvoir exécutif, à l'exception des attributions conférées au Président de la République (articles 15 à 19).

³ Le pouvoir judiciaire est indépendant. L'Assemblée nationale constituante adoptera les lois organiques qui réorganiseront la justice, restructureront les conseils supérieurs de la magistrature judiciaire, administrative et financière et fixeront les bases de la réforme judiciaire conformément aux principes internationaux relatifs à l'indépendance de la justice. Le Tribunal administratif et la Cour des comptes continuent à exercer leurs attributions conformément aux lois et règlements en vigueur (articles 22 et 23).

du 16 décembre 2011 dispose que « Est mis fin à toutes les lois incompatibles avec cet acte constitutif et avec le décret n°14-2011 en date du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Restent en vigueur les textes juridiques qui ne sont pas en conflit avec le présent acte constitutif ». Cet article assure donc la continuité de l'État, de l'administration et la permanence de l'essentiel de la législation antérieure.

Après la promulgation de la nouvelle constitution tunisienne le 26 janvier 2014, et conformément à la loi adoptée le 25 juin 2014 par l'ANC, les élections législatives se tiendront le 26 octobre 2014 et les 24, 25 et 26 octobre pour les Tunisiens résidant à l'étranger. Le premier tour de l'élection présidentielle aura lieu le 23 novembre 2014 et se déroulera les 21, 22 et 23 novembre 2014 pour les Tunisiens résidant à l'étranger. Dans le cas d'un deuxième tour de l'élection présidentielle, l'Instance nationale des élections, l'ISIE, fixera la date à condition de ne pas dépasser l'année 2014. L'élection de l'ARP et du Président de la République devrait permettre au nouveau régime de fonctionner pleinement. Cette succession de régimes et de législations, associée au grand nombre d'institutions, rend parfois complexe le fonctionnement du système de gouvernance et de lutte contre la corruption tunisien. De plus, elle ne facilite pas leur présentation. Pour ces motifs, et étant donné la diversité des points à traiter, il a été établi un plan en six sections.

Plan de la note :

Section I - Les concepts de base ;

Section II - La situation actuelle de la corruption et de la gouvernance en Tunisie ;

Section III - Les institutions de préservation de l'intégrité publique en Tunisie ;

Section IV - Le système normatif tunisien requiert des réformes ;

Section V – Créer l'IBOGOLUCC ;

Section VI - Quel chemin pour renouveler le système national d'intégrité en Tunisie ?

Section I - Les concepts de base

Cette section vise à donner les concepts fondamentaux nécessaires pour accomplir les objectifs déterminés dans l'introduction.

A - La corruption

La corruption se définit comment étant « l'abus des responsabilités conférées pour s'enrichir personnellement ». Cette définition prend en compte trois éléments :

- 1) un abus de pouvoir ;
- 2) dans le secteur public ou privé ;
- 3) le corrompu (éventuellement une tierce partie comme un parti politique) ou le corrupteur tirent un profit, ce dernier peut être monétaire ou prendre la forme d'un avantage indu. Parfois l' « avantage » du corrupteur n'est pas « excessif », parfois il est équivoque, mais il n'en reste pas moins un avantage.

En droit tunisien, l'infraction de corruption est définie à l'article 83 du code pénal. L'infraction est commise par « Toute personne ayant la qualité de fonctionnaire public ou assimilé conformément aux dispositions de la présente loi, qui aura agréé, sans droit, directement ou indirectement, soit pour lui-même, soit pour autrui, des dons, promesses, présents ou avantages de quelque nature que ce soit pour accomplir un acte lié à sa fonction, même juste, mais non sujet à contrepartie ou pour faciliter l'accomplissement d'un acte en rapport avec les attributions de sa fonction, ou pour s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, auquel il est tenu... »

B - La gouvernance

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la gouvernance est l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, processus et institutions par lesquels les citoyens et les groupes organisent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations et gèrent leurs différences. Cette définition se réfère aussi aux procédures et évoque les règles légales encadrant cette démarche, tout en insistant sur la logique de participation et de responsabilisation.

De manière téléologique, la gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information, de mise en œuvre et d'évaluation qui permettent

d'assurer le meilleur fonctionnement et le contrôle le plus adéquat d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale ou locale, nationale ou internationale⁴. Elle a pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de la bonne manière et que les ressources sont utilisées dans un esprit de responsabilité responsable. Elle veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. De manière générale, les dirigeants de l'Etat doivent pratiquer la bonne gouvernance. A cette fin, ils ont :

- a) l'obligation, d'une part, d'établir, de respecter et de faire respecter l'Etat de droit, d'autre part, d'établir et de respecter les principes de la démocratie libérale ;
- b) l'obligation de gérer de manière transparente et en bon père de famille, les ressources économiques et financières de leur pays⁵ ;
- c) de mettre en place les moyens législatif, réglementaire, matériels et humains pour atteindre ses objectifs.

La gouvernance constitue une condition indispensable pour produire un véritable contrat social et la confiance entre administrateurs et administrés, garants de l'assainissement des finances publiques et du climat des affaires pour les investisseurs nationaux et étrangers et de l'équité au niveau de la gestion du marché de l'emploi.

C - La corruption et la gouvernance

Selon Jean Cartier-Bresson⁶, les échecs relatifs des politiques d'ajustement structurel dans les années 1980 ont forcé la Banque mondiale à prendre en compte la place des institutions dans le développement et à affirmer dans la logique des néo-structuralistes qu'il est essentiel d'établir les structures de gouvernance et les institutions afin de créer les conditions de la croissance économique et du développement. Ainsi la réflexion sur la corruption est venue s'imbriquer dans une réflexion plus globale, celle sur la gouvernance. Dès lors, la lutte contre la corruption s'inscrit à l'intérieur de la bonne gouvernance.

D - La prévention

La prévention est destinée à empêcher l'apparition, l'aggravation ou l'extension de la corruption ou de la mauvaise gouvernance et de leurs conséquences. Elle conduit à établir un ensemble de mesures et moyens pour préserver un organisme de l'apparition et du

⁴ Association tunisienne de gouvernance, *La gouvernance publique en Tunisie, Principes, Etat des lieux et perspectives*, novembre 2013, <http://pomed.org/wp-content/uploads/2013/11/La-gouvernance-publique-en-Tunisie.pdf>

⁵ Maurice Kamto, *Droit international de la gouvernance*, éditions A. Pedone 2013.

⁶ Jean Cartier-Bresson, *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Paris, L'Harmattan, collection « Éthique économique », 2008.

développement de ces fléaux. La prévention repose sur l'évitement ou sur la réduction de la probabilité de ces derniers. C'est l'aspect prévention proprement dit, auquel s'ajoute ensuite des mesures de protection.

E - La répression

La répression consiste dans l'action de réprimer, de prendre des mesures punitives contre ceux qui contreviennent aux règles morales ou légales ou réglementaires. Certaines infractions administratives sont sanctionnées par les autorités administratives, voire par les juridictions administratives, par exemple, les contraventions de grande voirie qui sont prononcées en France par le juge administratif. De son côté, le pouvoir judiciaire est chargé de punir les infractions pénales.

Section II - La situation actuelle de la corruption et de la gouvernance en Tunisie

A - La nécessité de construire un système national d'intégrité efficace

Un système national d'intégrité est destiné à lutter contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance.

1) Un système national d'intégrité tunisien à renouveler

a) Définition d'un système national d'intégrité

Dans une société moderne, un « système national d'intégrité » (SNI) est formé de l'addition des institutions, législations et réglementations, procédures, pratiques et attitudes qui concourent à l'intégrité, et la soutiennent, dans l'exercice du pouvoir. Un tel système est destiné à se prémunir contre les abus de pouvoir par ceux qui en font les délégués ; il doit garantir que le pouvoir respecte la législation, les valeurs, objectifs et devoirs au regard desquels il a été attribué par les institutions et les personnes qui en sont les titulaires, et qui en ont fait délégation.

Un tel système d'intégrité ne réside pas dans une seule institution, ou dans une seule législation, mais passe par l'action d'un certain nombre d'organes, législations, réglementations et le jeu de pratiques de différentes natures. Elle combine la morale normative, la conception et la gestion institutionnelle, ainsi que l'ordonnancement juridique s'appliquant sur un territoire.

b) Le SNI tunisien

L'examen du « système national d'intégrité » tunisien conduit à s'intéresser, d'abord, aux valeurs démocratiques de la société tunisienne, et au sens qu'elle donne à la notion d'État de droit et de service public. Puis, aux principales institutions y participant, tels l'Assemblée nationale constituante (ANC) et la future ARP, le président de la République, le gouvernement, les partis et associations politiques, la société civile, les moyens de communication. S'y ajoutent l'étude de l'administration et des hommes qui la composent, les instances administratives qui se trouvent dans son sein, les corps administratifs de contrôle *a priori* (contrôles administratifs et financiers), et *a posteriori*. Cette étude impose aussi de considérer les services de répression, les autorités administratives indépendantes et les organes juridictionnels des différents ordres. On ne saurait oublier les principales législations et réglementations qui concernent le système national d'intégrité : la constitution, les conventions internationales et les principes généraux de valeur constitutionnelle et de droit public. Il est, également, nécessaire de se pencher sur la législation relative à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics et au financement de la vie politique, tout comme les législations relatives à la fonction publique et aux administrations financières, fiscales, douanières, et aux marchés publics. Pour finir, il serait bon de s'interroger sur la législation relative aux procédures administratives (droits relatifs aux actes administratifs, règles de transparence, d'accès à l'information, et de secret).

2) La corruption et les défaillances de la gouvernance en Tunisie

a) Différentes types de corruption sont présentes en Tunisie.

La Tunisie semble avoir souffert, et en partie continue de le faire, de plusieurs types de corruption, notamment :

- celle née de la confusion de pouvoirs étatiques entre les mains d'un clan politique ;
- la grande corruption ;
- la corruption politique et de la haute administration ;
- la corruption judiciaire ;
- la petite corruption.

b) Les atteintes à la bonne gouvernance en Tunisie

On sait que la Tunisie a grandement souffert, et continue de le faire de la mauvaise gouvernance⁷, par exemple, dans l'emploi des ressources publiques. Elle pâtit aussi de la complexité des démarches administratives, des délais excessifs dans l'obtention des actes et autorisations et du clientélisme.

⁷ Rapport de la Commission nationale d'Investigation sur la corruption et la malversation, 2011, dépôt légal décembre 2012, ISBN : 978-9973-02-697-2.

B - La difficile construction du SNI depuis la Révolution pour la dignité

1) Constatations de M. Samir Annabi, Président de l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) :

- Un cadre légal existant défaillant avec des modifications introduites dans la précipitation ;
- La nécessité de faire face à un très grand nombre de plaintes ;
- Le manque de ressources humaines et de maîtrise des techniques ;
- L'interférence du politique ;
- Un secteur privé largement ignoré ;
- La prolifération incontrôlée d'institutions étatiques ou de la société civile (défaut de coordination).

2) La réponse globale à apporter selon M. S. Annabi

La meilleure définition des notions techniques et périmètres de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption, de contrôle (externe, interne) de l'administration par l'administration (fiscalité, douanes, sécurité sociale, police, prix, etc.), du rôle des tribunaux judiciaires, de la Cour des comptes, du Tribunal administratif et des autres instances de régulation, des poursuites (disciplinaires, pénales, financières), de l'établissement des faits, de l'investigation, de l'instruction, etc.).

Section III - Les institutions de préservation de l'intégrité publique en Tunisie

Un certain nombre d'institutions, politiques, administratives et juridictionnelles, ont un rôle important dans la défense de l'intégrité publique. La plupart d'entre elles sont le fruit de l'histoire institutionnelle du pays ; d'autres sont bien plus récentes. En effet, à la chute de la dictature, le nouveau gouvernement tunisien a édicté très rapidement un certain nombre de réglementations concernant l'intégrité publique et d'autres législations sont en élaboration. Les plus importantes institutions de préservation de l'intégrité figurent dans la constitution de décembre 2014. Cet empilement d'institutions oblige à commencer cette section par un rappel des mécanismes relatifs à la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance présentés dans la constitution de 2014, puis à citer la totalité des acteurs de la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance.

A - Les mécanismes de lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance prévus par la constitution de 2014⁸

Le premier paragraphe du Préambule de la constitution de 2014 éclaire le contexte dans lequel cette constitution est élaborée : rompre avec un passé fait d' « injustice, de corruption et de tyrannie » en dépit de la lutte du peuple tunisien pour l'indépendance et la construction d'un Etat⁹. Puis, le texte montre que le pouvoir constituant a prévu trois mécanismes destinés à éradiquer la corruption de l'Etat¹⁰ : (1) l'identification de la rupture définitive avec la corruption comme l'un des principes qui sous-tendent la constitution (préambule) ; (2) la constitutionnalisation de l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (article 127) ; et (3) le développement de dispositions visant à cultiver une nouvelle culture de la gestion dans les domaines administratif, des partis politiques, la police, les syndicats et les circonscriptions électorales.

Tout d'abord, l'Etat est tenu d'établir des mécanismes permettant d'assurer une saine gestion des ressources publiques et de garantir la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale (art. 10). Ensuite, l'article 11 impose l'obligation à ceux qui assurent les plus hautes fonctions de l'Etat, y compris ceux qui « exercent dans les instances constitutionnelles indépendantes ou qui exercent toute autre haute fonction » de déclarer leurs biens. Enfin, le fonctionnement de l'administration de l'Etat est soumis à des règles de transparence, d'intégrité et de responsabilité (article 14). Ce principe de transparence est important et sa

⁸ Ce (A) reprend la note de cadrage n°2.

⁹ La Constitution de la République tunisienne comporte un Préambule se composant de cinq paragraphes et précisant l'esprit de la nouvelle Constitution. Conformément à l'article 143 de la Constitution, il fait partie intégrante de celle-ci ; conformément à l'article 144, les dispositions de la Constitution sont comprises et interprétées comme un « tout harmonieux ».

¹⁰ Guadalupe Martínez Fuentes, *Túnez: nueva Constitución y la democracia posible*, ARI 7/2014 - 6/2/2014.

mise en œuvre par le législateur devra assurer les conditions de son efficacité. La délégation au législateur est en effet très large en ce qui concerne « les autres fonctions » pour lesquelles l'obligation de déclaration des biens est obligatoire. Cette obligation ne doit, cependant, pas concerner un trop grand nombre de fonctions. La question se posera alors de l'efficacité du contrôle. Si la constitution va au-delà du principe, le législateur pourrait être guidé par une formule du type « fonctions caractérisées par leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la nation ».

La Cour des comptes et le Tribunal administratif sont responsables, en tant qu'organes indépendants, d'assurer le respect de ses obligations (art. 113 et 114). La constitutionnalisation du principe de la libre constitution des partis politiques, des syndicats et des associations porte avec elle l'obligation de respecter la règle de la transparence financière (art. 34).

Les constituants ont considéré que la corruption de la police était liée à sa politisation et sa soumission aux instructions de l'exécutif, et partant, ils ont exigé des forces de sécurité de l'Etat de se conformer au principe de neutralité (art. 18). Le népotisme et le clientélisme dans le monde du travail trouvent une limite dans obligation constitutionnelle d'établir des mesures garantissant le droit du travail sur la base de la compétence et de l'équité (art. 39). Etant donné que les fraudes électorales ont été une constante du régime précédent, la nouvelle constitution repose sur des élections libres (Préambule) et exige expressément le respect des conditions de transparence et de l'intégrité électorale (art. 54 et 74), contrôlés par une instance électorale consacrée comme un organe constitutionnel indépendant, composé de membres à l'intégrité connue (art. 123).

B - Les institutions centrales de décision et de coordination

1) L'ACP et la future ARP

L'ACP assume un rôle essentiel dans l'établissement des fondements du système national d'intégrité et dans la définition des politiques publiques qui y participant. Elle exerce aussi une mission de contrôle de l'action du pouvoir exécutif et de l'administration, essentielle dans la démocratie. Elle sera remplacée par l'ARP (chapitre III de la constitution de 2014).

2) Le Président de la République (chapitre IV, première section de la constitution).

En vertu de la constitution de 2014, le Président de la République veille, notamment au respect de la constitution, nomme aux hautes fonctions civiles et militaires et saisit la Cour constitutionnelle pour faire vérifier la constitutionnalité des lois.

3) Le Chef du gouvernement et le gouvernement (section II de la constitution de 2014) dans son ensemble ont un rôle premier dans la proposition et la mise en œuvre des politiques publiques d'intégrité. Dans son sein, le Secrétaire d'Etat auprès du Chef du gouvernement, chargé de la gouvernance et de la fonction publique joue un rôle essentiel.

4) Les ministères pour ce qui les concerne, notamment à travers certains mécanismes pour lutter contre la corruption et la mauvaise gouvernance, par exemple, ceux de contrôle (par exemple, le ministère des finances : les directions des impôts, comptabilité publique, douanes, contrôle des dépenses publiques, notamment ; le secrétariat d'Etat des domaines de l'Etat).

5) Le Conseil supérieur de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs et biens de l'Etat a été chargé de la coordination de l'action publique dans ce domaine, mission essentielle, car la prolifération d'acteurs et de procédures tend à rendre le système inefficace.

C - Les organes de prévention et de dénonciation

1) L'Instance nationale de lutte contre la corruption

Elle a un rôle central, mais, ses moyens actuels ne lui permettent pas de remplir totalement son rôle.

2) Le Médiateur administratif de Tunisie reçoit nombre de dénonciations de faits de corruption et de mauvaise gouvernance, qu'il transmet à l'administration.

D - Les organes de contrôle administratif et financier

1) Le Haut comité de contrôle administratif et financier (HCCAF)

Il est chargé de garantir la coordination des programmes d'intervention des différents corps de contrôle et le suivi des observations et recommandations formulées dans les rapports de ces différents organes.

2) Les trois contrôles généraux de l'administration

- Les trois contrôles généraux de l'administration ont juridiquement des statuts protecteurs et des pouvoirs étendus et devraient remplir un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance.

3) Le contrôle d'État

Juridiquement il a un rôle majeur dans les entreprises publiques qui produisent une part importante de la richesse nationale.

4) Le Conseil de la concurrence

5) La Haute Instance de la commande publique¹¹

E - La justice

L'article 102 de la constitution de 2014 dispose que « Le pouvoir judiciaire est indépendant et garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et des libertés. »

1) Les juridictions financières : la Cour des comptes et la Cour de discipline financière

- La Cour des comptes (désormais à l'article 117 de la constitution de 2014) et la Cour de discipline financière sont deux juridictions financières, ayant pour mission de veiller au bon emploi des deniers publics et à la sanction des infractions à la législation dans leurs domaines. A ce titre, elles ont un rôle naturel de premier plan dans l'action contre les atteintes à l'intégrité publique qui serait à préserver et à moderniser.

- La Cour de discipline financière pourrait être plus systématiquement saisie que par le passé, et le nombre d'autorités publiques soumises à sa juridiction serait étendu au personnel politique national et local.

2) Le Tribunal administratif (article 116 de la constitution). La justice administrative est compétente pour statuer sur l'excès de pouvoir de l'administration et sur tous les litiges administratifs. Elle exerce également une fonction consultative.

3) La Cour constitutionnelle

Prévue par le chapitre V, titre II de la constitution de 2014 (articles 118 à 124), elle a notamment pour mission de contrôler la constitutionnalité des lois avant leur publication ou par la voie l'exception d'inconstitutionnalité.

4) La répression des atteintes à la probité : le ministère de la Justice et les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le ministère de la Justice est notamment chargé d'établir la politique

¹¹ <http://www.babnet.net/cadredetail-87181.asp>

nationale pénale de lutte contre la corruption. La constitution de 2014 ne définit pas le rôle spécifique de la justice judiciaire. Dans la tradition juridique tunisienne, elle est juge de droit commun, alors que les autres juridictions ont une compétence d'exception. En ce qui concerne la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance, elle est chargée de la répression des crimes et délits y afférents. Le ministère public et le juges d'instruction sont chargés de la poursuite des crimes et délits. Le pôle judiciaire pour les affaires de corruption devrait assumer un rôle important dans ce cadre.

F - Les instances constitutionnelles indépendantes prévues par la constitution tunisienne de 2014¹²

Les cinq instances constitutionnelles indépendantes créées par la nouvelle constitution tunisienne ont une mission régulatrice

1) L'article 125 et suivants de la constitution du 27 janvier 2014 ont créé cinq instances indépendantes ayant une mission régulatrice :

- *L'instance des élections*, chargée de leur organisation et du contrôle de leur déroulement (article 126). Le choix fait après la révolution de retirer ce rôle au ministère de l'Intérieur et de le confier à l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a donc été constitutionnalisé. L'ISIE avait été établie par le décret-loi du 18 avril 2011, portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections¹³. Le 12 décembre 2012¹⁴, l'Assemblée nationale constituante a adopté un projet de loi pérennisant l'instance. Ce projet a été amendé par la loi le 28 décembre, supprimant la commission de tri des candidatures et permettant l'élection des membres directement en séance plénière. Le 8 janvier 2014, l'assemblée constituante a finalement élu les neuf membres de cette instance.

- *L'instance de l'audiovisuel* (article 127). L'actuelle Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) voit également son rôle constitutionnalisé avec les mêmes compétences. D'ailleurs, c'est à la demande de ses membres qu'a été retiré de son champ de compétence le contrôle de l'accès à l'information (englobant notamment l'accès aux documents administratifs en tant que droit constitutionnalisé par l'article 32 de la constitution) afin de limiter sa compétence au secteur des médias par souci de cohérence.

¹² Ce (F) reprend des informations contenues dans la note de cadrage n°2.

¹³ *Journal officiel de la République tunisienne*, n°27, 19 avril 2011, pp. 484-486.

¹⁴ Loi organique relative à l'Instance supérieure indépendante pour les élections, texte adopté par l'ANC le 12 décembre 2012, nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2012/12/loi-isie_fr.pdf.

Selon la loi organique n° 2013- 52 du 28 décembre 2013, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2012-23 du 20 décembre 2012, relative à l'instance supérieure indépendante pour les élections.

- *L'instance des droits humains* (article 128)¹⁵. A noter que deux instances au moins créées par la loi existent à l'heure actuelle et recouvrent une partie du champ de cette nouvelle instance constitutionnelle : la Commission nationale des droits de l'Homme (créée sous l'ancien régime mais dont le rôle a évolué, même si elle souffre d'un manque criant de moyens) et l'Instance de lutte contre la torture (non encore mise en place mais créée par une loi récente en application de la convention internationale pour l'abolition de la torture ratifiée par la Tunisie).

- *L'instance du développement durable et des droits des générations futures* (article 129). Cette instance a compétence pour contrôler le respect des lois et émettre des avis et propositions sur toutes les questions économiques et sociales et liées au développement, ainsi que sur le respect des normes environnementales et, par contrecoup, et même sans que cela ne soit mentionné explicitement, sur l'exploitation des richesses naturelles qualifiées de « propriété du Peuple Tunisien » par l'article 13 de la Constitution, adopté à la suite d'un amendement parlementaire, qui impose le contrôle des contrats d'exploitation passés entre l'Etat et des sociétés nationales ou étrangères par la commission parlementaire compétente.

- *L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption* - IBOGOLUCC - (article 130). Cette instance constitutionnalise cumule le rôle attribué à la Commission de vérité et de lutte contre la corruption, créée après la Révolution, et à l'Instance nationale de lutte contre la corruption. Elle dispose notamment de pouvoirs d'enquête pour les besoins de sa mission.

2) Les Eléments communs des cinq instances constitutionnelles indépendantes

- L'article 65 de la constitution dispose que « Sont pris sous forme de lois organiques les textes relatifs à ... l'organisation des instances constitutionnelles ».

- Ces dernières sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative.

- Leurs membres sont élus par le Parlement à la majorité qualifiée, qui reste à déterminer par la loi. La loi fixe la composition de ces instances, leur organisation, ainsi que les modalités de leur contrôle.

- Leurs missions visent au « renforcement de la démocratie » par le contrôle du respect des lois et de la constitution ;

- Toutes les institutions de l'Etat sont tenues de faciliter l'exercice de leurs missions ;

¹⁵ La traduction exacte de la dénomination en français est « Instance des droits Humains » et non « Instance des droits de l'Homme ».

- Elles disposent aussi d'un droit de recommandation et de regard sur les textes relevant de leur champ de compétence. Elles présentent leur rapport annuel à l'Assemblée du peuple devant laquelle elles sont responsables.

Il est à noter en conclusion de la section III que le grand nombre d'institutions participant à la lutte contre la corruption et en faveur de la bonne gouvernance fait naître un risque de chevauchement des compétences et de conflits de compétences.

Section IV - Le système normatif tunisien requiert des réformes

Un nombre important de secteurs de l'Etat tunisien présentent des défaillances concernant la lutte contre la mauvaise gouvernance et la corruption. L'objet de cette section n'est pas d'analyser le détail des difficultés constatées, mais de citer les secteurs qui nécessitent, selon les différentes analyses citées entre parenthèses, d'être réformés.

A - Normes relevant de secteurs spécialisés

- 1) Le droit fiscal (Scan d'intégrité de la Tunisie¹⁶) ;
- 2) La gestion des finances publiques (Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie¹⁷)
- 3) La politique de la concurrence (Scan d'intégrité de la Tunisie) ;
- 4) Les marchés publics (rapports sur le cadre national d'intégrité¹⁸) ;
- 5) Le droit douanier (Scan d'intégrité de la Tunisie) ;
- 6) Les crédits à l'exportation (Scan d'intégrité de la Tunisie) ;
- 7) La coopération pour le développement (Scan d'intégrité de la Tunisie).

B - Le financement de la vie politique et des partis politiques

Le rapport de l'OCDE-Sigma sur le cadre national d'intégrité de 2012, constatait que la législation relative au financement de la vie publique et des partis politiques serait à reconsidérer en profondeur. En effet, il n'existait pas en 2012 un ensemble législatif et réglementaire cohérent, régissant l'ensemble des activités politiques et électorales (financement des partis politiques, élections nationales et locales, campagnes électorales et référendums).

- Il serait souhaitable que la législation détermine les conditions de création, de fonctionnement interne et de reconnaissance officielle des partis politiques. Les conditions de financement public et privé, ainsi que les obligations administratives et comptables, des partis et pour les campagnes électorales, sont à clarifier et préciser. La loi devrait également déterminer les infractions relatives à cette législation et les sanctions et les peines encourues. ». Cette loi reste encore à édicter¹⁹.

¹⁶ OCDE, Scan d'intégrité de la Tunisie, 2013, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/Tunisia-Integrity-ScanFR.pdf>

¹⁷ OCDE, Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie, 2014.

¹⁸ Deux rapports avec le même titre : OCDE/MENA, Le cadre national d'intégrité 2011; OCDE/ SIGMA, le cadre national d'intégrité, 2012.

¹⁹ http://www.citoyensdesdeuxrives.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=3643:tunisie-la-loi-electorale-2014&catid=211:elections-2014&Itemid=185

Toutefois, à la fin de 2013, la loi a créé et constitué une Commission électorale nationale, instance de contrôle, veillant au respect de la loi concernant les activités électorales. La constitution de 2013 a constitutionnalisé cette instance²⁰.

C - Exemples de questions de gouvernance à traiter en Tunisie

La gouvernance politique

- Amélioration des processus électoraux et de la gouvernance démocratique ;
- Amélioration de la qualité du travail parlementaire ;
- Renforcement des mécanismes de participation²¹, de dialogue social et de contrôle citoyen de l'action publique ;
- Mise en place d'une démarche préventive en matière de préparation et amélioration des textes législatifs²².

Amélioration de la qualité du service public

- Confirmation des principes de la fonction publique (par exemple, méritocratie, respect de la notion de service public) ;
- Promotion de la modernisation de l'administration publique : rationalisation, simplification des structures, proposition de l'e-administration ;
- Réaffirmation du principe de transparence de l'action publique²³ ;
- Facilitation de l'accès des citoyens à l'information et aux services publics.

Prise en compte de décentralisation et de la dimension territoriale de l'action publique

- Assurer l'intégration de la dimension territoriale dans la mise en œuvre des politiques sectorielles ;
- Renforcement des capacités des collectivités locales ;
- Amélioration des mécanismes de transparence, de contrôle et de participation des citoyens ;
- Renforcement de l'efficacité du pilotage de la stratégie de gouvernance ;
- Amélioration du dispositif de coordination et de gestion de la stratégie de bonne gouvernance ;

²⁰ http://www.citoyensdesdeuxrives.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=3643:tunisie-la-loi-electorale-2014&catid=211:elections-2014&Itemid=185

²¹ La participation a pour fondement l'inclusion de tous les acteurs de la société dans le processus de prise de décision directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Une participation aussi large est fondée sur la liberté d'expression et la liberté d'association.

²² Le Conseil de l'Europe a partagé cette bonne pratique lors d'une formation 23-24 septembre 2014.

²³ La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. Les personnes concernées peuvent directement avoir accès aux processus et aux institutions et l'information accessible est suffisante pour comprendre et assurer le suivi des questions. La transparence implique d'informer le public sur l'action du gouvernement qui devient redevable devant les citoyens responsabilisés et ainsi associés à l'exercice du pouvoir politique.

- Renforcement des dispositifs de suivi et évaluation de la gouvernance et des politiques publiques ;
- Amélioration de la communication et de l'information de l'action publique.

Amélioration de la gouvernance économique et financière

- Les capacités nationales de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques sont renforcées ;
- Les capacités des institutions et organes de gestion et de contrôle des finances publiques sont renforcées ;
- Les capacités nationales de transparence et de lutte contre la corruption sont renforcées.

D - Normes auxquelles l'INLUCC/IBOGOLUCC pourrait s'intéresser prioritairement

1) La transparence administrative : réforme législative et impulser la création d'un organisme veillant à l'accès aux documents et à l'information publics ;

2) La politique réglementaire (simplifier, clarifier, unifier) ;

3) L'intégrité du secteur public : remettre l'intégrité au centre des valeurs du service public : droits et obligations des fonctionnaires (réforme du statut général des fonctionnaires et codes de déontologies) ; la définition et la gestion des conflits d'intérêts ; une politique efficace de contrôle des lobbies ;

4) L'obligation de déclaration sur l'honneur des biens devrait évoluer ;

La loi n°87-17 du 10 avril 1987 relative à la déclaration sur l'honneur des biens des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics impose à certaines catégories d'agents l'obligation de faire une déclaration sur l'honneur de tous leurs biens, ainsi que de ceux de leurs conjoints et enfants mineurs. Mais ce système ne rend pas les résultats attendus (nombre excessif d'assujettis à l'obligation, rôle de simple dépositaire de la cour des comptes...) et doit évoluer.

5) Développer l'intégrité du secteur privé ;

6) L'incrimination de la corruption et la peine de la corruption et des infractions connexes et voisines ;

Le rapport « Scan de l'intégrité », réalisé par l'OCDE, a procédé à une analyse approfondie des textes de 15 lois qui traitent de la criminalisation de la corruption active (pot-de-vin) a été

effectuée au regard des standards internationaux notamment à la CNUCC et à laquelle la Tunisie a adhéré. Il en ressort que nombre d'articles de lois, y compris ceux définissant les infractions et leurs sanctions, doivent être révisés et que certains dispositifs institutionnels, notamment l'indépendance du ministère public vis-à-vis du pouvoir exécutif, doivent être renforcés.

7) Responsabilité pénale des personnes morales

La Tunisie ayant établi la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, elle devrait établir le même cadre de responsabilité pénale pour les entreprises impliquées dans des affaires de corruption.

8) Une loi spécifique sur la protection des victimes, témoins et dénonciateurs est nécessaire.

- Une loi spécifique sur la protection des victimes, témoins et dénonciateurs est nécessaire. Ce texte organiserait les conditions effectives de la protection, en lui affectant des moyens propres et suffisants.

- L'établissement, au sein de l'Instance nationale de lutte contre la corruption, d'un service de conseil offert aux témoins et victimes serait, également, souhaitable.

A la fin de la première période des travaux, il est nécessaire de choisir deux ou trois domaines sur lesquels l'INLUCC travaillerait prioritairement accompagnant la montée en puissance de l'IBOGOLUCC sur 3 ans.

Section V – Créer l'IBOGOLUCC

Cette section vise à poser les jalons permettant d'établir un projet de loi sur l'IBOGOLUCC.

A - La reprise des fonctions actuelles de l'INLUCC

En application du décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011 relatif à la lutte contre la corruption, notamment de ses articles 13, 14, 21, 31 à 37, l'instance nationale de la lutte contre la corruption (INLUCC) est chargée des missions principales traditionnellement confiées aux autorités anticorruption et dispose de moyens importants pour les remplir. La loi sur l'IBOGOLUCC devrait reprendre les fonctions déjà dévolues à l'INLUCC.

1. L'INLUCC contribue à établir une politique nationale de prévention et de lutte contre la corruption. Cette mission la conduit à :

- proposer des politiques publiques de lutte contre la corruption et suivre leur exécution, en collaboration avec les parties concernées ;

- émettre son avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la prévention et à la lutte contre la corruption ;

- établir un rapport d'activité donnant la vision la plus complète sur le phénomène de la corruption, comportant des études sur des questions ponctuelles et formulant des propositions. Ce rapport est adressé aux plus hautes autorités publiques et rendu public.

2. L'INLUCC aide à comprendre les causes et les conséquences de la corruption ; elle contribue activement à la création d'une volonté ferme de prévention et répression contre la corruption. Pour ce faire :

- elle informe le public sur les dangers de la corruption, notamment à travers des campagnes de sensibilisation, séminaires, colloques, publication de revues et de guides ;

- elle participe à la recherche pédagogique dans le domaine, établit des programmes d'éducation et dispense des cours et formations.

3. L'INLUCC assure la coordination et l'animation de l'action de la lutte contre la corruption :

- elle instaure les principes généraux, en collaboration avec les parties concernées, pour lutter contre la corruption et permettre la détection des infractions ;

- elle facilite la communication entre les différents services et parties concernés par la lutte contre la corruption et promeut l'action en commun.

4. L'INLUCC collecte les données et réalise des études relatives à la corruption. Cette mission passe par :

- l'identification des foyers de risques de corruption dans les secteurs public et privé ;

- la collecte des données, informations et statistiques se rapportant à ces phénomènes et l'établissement de bases de données et outils de traitement de l'information efficaces ;

- la réalisation de recherches et d'études sur la corruption. Pour ce faire, l'INLUCC établit des coopérations avec les secteurs académique et de la recherche, tant nationaux qu'internationaux.

5. L'INLUCC collabore avec ses homologues des Etats étrangers et les organisations internationales spécialisées.

L'INLUCC participe aux organisations et instances internationales agissant contre la corruption.

L'INLUCC peut conclure des accords de partenariat avec ces organisations et instances dans son domaine de compétence, en veillant au maintien du respect de la confidentialité des informations échangées.

6. L'INLUCC reçoit les requêtes et signalements sur les cas de corruption. Elle procède aux investigations destinées à déterminer les faits de corruption et à en identifier les auteurs avant de transmettre, le cas échéant, les dossiers y afférents aux autorités judiciaires.

L'INLUCC a, à ce titre, compétence pour réunir les informations, documents et témoignages à même de contribuer à révéler la vérité sur les soupçons de corruption concernant toute personne physique ou morale de droit public et de droit privé.

L'INLUCC dispose dans ce cadre de larges pouvoirs d'investigation lui permettant de :

- réunir les informations, documents et témoignages sur les faits de corruption ;
- recevoir des services de l'Etat les déclarations contenant les données et informations relatives aux faits entrant dans ses compétences ;
- recevoir de toutes personnes physiques ou morales des données sur ce qu'elles auraient pu subir ou connaître relativement à des faits de corruption ;
- effectuer les perquisitions et saisies des documents et meubles, et demander des mesures conservatoires nécessaires.

Il résulte de la comparaison du décret-loi créant l'INLUCC et l'article 130 de la nouvelle constitution que :

- la mission de lutte contre la corruption qui revient à l'IBGLCC pourrait être accomplie en appliquant les dispositions du décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011 ;
- en revanche, l'IBOGOLUCC aura à assumer une mission relative à la bonne gouvernance qui n'entre actuellement pas dans les missions explicitement dévolues à l'INLUCC.

B - Les nouvelles fonctions de l'IBOGOLUCC en tant d'instance constitutionnelle indépendante

La future loi sur l'IBOGOLUCC pourrait la charger, en particulier, de veiller à :

- l'obligation de rendre compte et à la mise en œuvre effective de la responsabilité de toutes les personnes chargées d'une mission de service public ou de l'autorité publique ;
- la transparence de l'action publique ;
- l'Etat de droit, en consolidant les libertés et le respect de la justice ;
- la participation des citoyens à l'action publique ;

- l'administration plus efficace au service du citoyen ;
- la lutte contre la corruption (en reprenant les missions et pouvoirs prévus par le décret-loi n° 2011-120 du 14 novembre 2011) et en faveur de l'intégrité publique ou privée ;
- l'encadrement des conflits d'intérêts ;
- l'amélioration du système de déclaration de patrimoine et la création d'un système de déclaration d'intérêts ;
- la coordination de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance lorsque celle-ci est liée à la prévention et à la répression de la corruption à travers la mise en place d'analyses sectorielles systématiques et périodiques ;
- le développement des cellules d'intégrité dans les administrations et les entités publiques et leur coordination et animation ;
- connaître la corruption. Combattre ce fléau implique de le connaître, de la manière la plus scientifique. Dans ce but, il serait opportun d'encourager l'Instance nationale de lutte contre la corruption à poursuivre activement cet objectif, en s'y enjoignant différentes administrations et des chercheurs de divers domaines (par exemple, enquêtes d'opinion, indicateurs de corruption...);
- encourager les évaluations de risques de corruption dans le secteur public et privé ;

C - L'organisation de l'IBOGOLUCC

L'organisation de l'IBOGOLUCC devrait donner pleine efficacité aux dispositions des articles 125 et 130 de la constitution de 2014. L'organisation et les moyens juridiques, matériels et humains prévus par la loi devraient de garantir l'indépendance, l'autorité et l'efficacité de l'IBOGOLUCC.

Section VI - Quel chemin pour renouveler le système national d'intégrité en Tunisie ?

Pour renouveler le SNI, il conviendrait de répondre aux questions suivantes :

A - Quel sera le partage des rôles entre le secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la gouvernance et l'INLUCC/IBOGOLUCC ?

B - Comment assurer la coordination de l'action des acteurs nationaux et internationaux agissant en Tunisie dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la gouvernance et participant au travail législatif et réglementaire ?

C - Comment associer l'ensemble des acteurs gouvernementaux, administratifs, publics et privés ?

D - Quels seront les moyens matériels et humains de l'INLUCC/IBOGOLUCC ?

E - Selon quel calendrier (préparer les projets législatifs, engager la réforme du SNI) ? Quelle institution serait chef de file du projet ?

F - La préparation du projet de loi sur l'IBOGOLUCC pourrait être appuyée par un groupe de travail réunissant des experts tunisiens et internationaux.

Richard Martinez, Expert du Conseil de l'Europe